Série A, N° 72

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

Le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

Présentée et soutenue

PAR

André BENNER

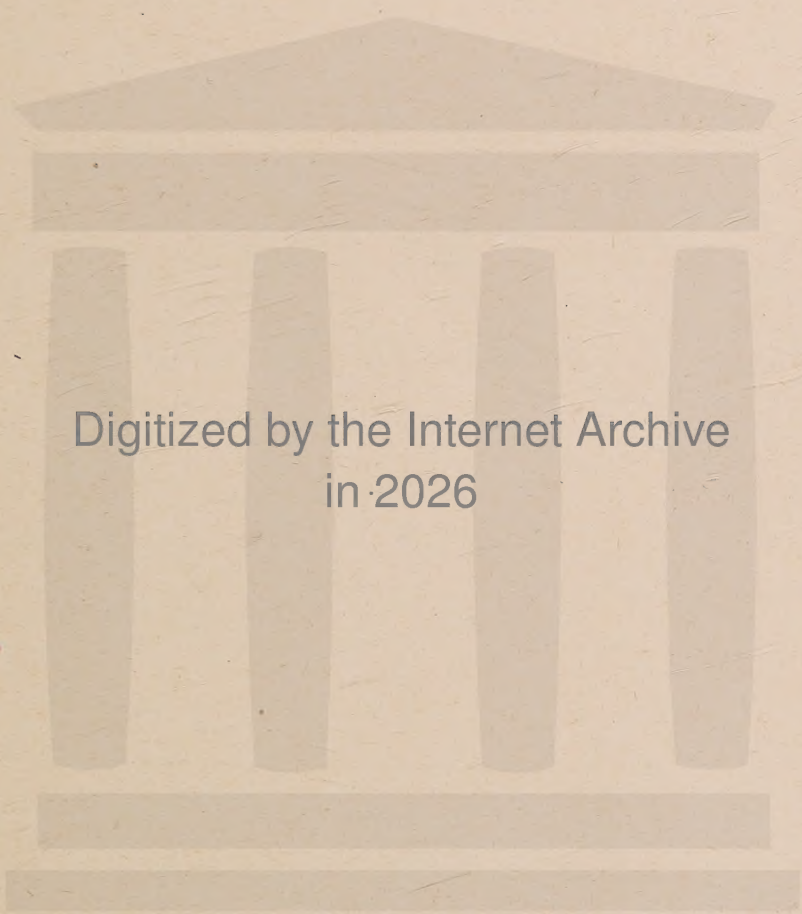
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE STRASBOURG

Président : M. J. DELPECH, *Professeur.*

Suffragants { MM. R. CAPITANT, *Professeur.*
M. PRÉLOT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS, 5e

1933


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552728_0011

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A, N° 72

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

Le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

Présentée et soutenue

PAR

André BENNER
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE STRASBOURG

Président : M. J. DELPECH, *Professeur.*

Suffragants { MM. R. CAPITANT, *Professeur.*
M. PRÉLOT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS, 5e

1933

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine

INTRODUCTION

Le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine est une juridiction siégeant à Strasbourg, dont le ressort embrasse les trois départements recouvrés et dont la compétence est d'attribution.

Cette définition qui se présente la première à l'esprit est cependant loin de le satisfaire, car elle ne lui apporte qu'une simple description. Aussi convient-il de se reporter à l'histoire législative, afin d'arriver à une notion plus suggestive et qui serre de plus près le fond des choses.

Pour étudier cet organe, il ne suffirait pas, en effet, de commenter l'un après l'autre les différents articles du décret du 26 novembre 1919 qui l'a institué, ni même de dépouiller les rapports le concernant, il faut remonter à 1871 et s'occuper du régime allemand de la juridiction administrative en Alsace-Lorraine. Il est facile de se rendre compte que le Tribunal administratif n'a été créé ni de toutes pièces, ni en faisant table rase de tout précédent. Bien au contraire, il subsiste à l'heure actuelle en Alsace et Lorraine des survivances importantes du passé; les institutions allemandes ne sont pas entièrement disparues, loin de là; non seulement les règles de procédure civile ont survécu en

grande partie, mais en droit administratif de nombreuses lois, relatives à des matières spéciales ainsi qu'à la compétence des tribunaux, sont encore en vigueur. Il existe, comme on l'a déjà maintes fois souligné, une législation intermédiaire entre la législation française, qui n'est pas entièrement introduite, et la législation allemande, remaniée ou supprimée en partie seulement ; il y a un « droit local », troisième catégorie insérée entre les deux législations précédentes, leur empruntant ses règles et les combinant. Ce droit local comprend non seulement le droit civil, mais aussi le droit administratif, et le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine en applique précisément les principes, dans la majorité des cas qui lui sont soumis. On peut dire, en effet, que le Tribunal administratif demeure soumis en grande partie, et jusqu'à nouvel ordre, aux règles de compétence et de procédure allemandes, tout en étant une juridiction française par son organisation et sa composition.

En ces quelques mots tient un résumé de toute cette étude, la définition qui justifie la division de celle-ci en deux parties :

1re Partie : La juridiction administrative en Alsace-Lorraine de 1871 à 1918.

2e Partie : Le Tribunal administratif, sa création, son fonctionnement, son évolution et sa jurisprudence depuis 1919.

PREMIÈRE PARTIE

LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EN ALSACE-LORRAINE DU TEMPS ALLEMAND (1871-1918)

CHAPITRE I

LES ORGANES DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Lorsqu'en 1871 les Allemands s'installèrent en Alsace-Lorraine, fut supprimé tout le système du droit public français, y compris celui de la juridiction administrative. Celle-ci était alors exercée en France par le Conseil d'État, mais la justice retenue limitait ses pouvoirs ; par le ministre-juge, bien que depuis quelques années le Conseil d'État se fût efforcé de restreindre le nombre des cas où le ministre est un juge ; enfin par les conseils de préfecture et les diverses juridictions spéciales.

A la place de celle-ci, une nouvelle organisation fut instaurée par la loi du 30 décembre 1871 pour l'Alsace-Lorraine (1).

Elle se caractérise en ce qu'il n'est fait aucun bouleversement apparent du système antérieur de la juridiction administrative, on en retrouve même le plan général et l'on y voit le contentieux remis à des Conseils administratifs. Les Conseils de district (*Bezirksräte*) doivent remplacer les

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1872, p. 49, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 4 et suiv.

Conseils de préfecture, en outre un Conseil Impérial (*Kaiserlicher Rat*) et des juridictions spéciales sont créés. En réalité l'organisation française est profondément modifiée par la disparition du Conseil d'État et par l'introduction des principes du droit allemand que nous rencontrerons plus loin.

En fait la juridiction administrative comprenait les tribunaux suivants :

le Conseil Impérial,

les Conseils de district,

les juridictions spéciales, à savoir : commissions de taxation et commissions d'appel pour les impôts directs, divers offices d'assurances sociales.

SECTION I. — **Le Conseil Impérial.**

A. — Le Conseil Impérial avait été institué par l'article 8 de la loi du 30 décembre 1871.

C'était un collège composé de dix conseillers ministériels, nommés en dernier lieu par l'empereur (art. 11, loi du 4 juillet 1879) [1]; il comprenait auparavant des conseillers nommés auprès du Président supérieur d'Alsace-Lorraine (art. 8, loi du 30 décembre 1871). Le président en était également nommé par l'empereur (loi du 13 juin 1898, art. 1) [2]; précédemment ce poste était occupé par le président supérieur, aux termes de la loi du 30 décembre 1871, puis par le secrétaire d'État (loi du 4 juillet 1879, art. 3). La loi de 1898 prévoyait qu'en cas d'empêchement le président serait remplacé par le plus ancien membre, et par le plus âgé en cas d'égalité de services.

---

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1879, p. 165.

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1898, p. 55.

Cinq conseillers au moins devaient prendre part aux décisions ; en cas d'égalité de voix, celle du président l'emportait.

Un secrétaire et un secrétaire-adjoint du Conseil Impérial étaient nommés par le secrétaire d'État; ils devaient avoir la capacité d'être admis dans le secrétariat de l'administration du pays (ordonnance du 23 mars 1889, art. 2 (1), modifiée par l'ordonnance du 25 septembre 1909, art. 2 (2)).

B. — Le rôle du Conseil Impérial consistait à « remplir les fonctions attribuées par les lois au Conseil d'État en ce qui concerne les recours contre les décisions contentieuses des conseils de district » (loi du 30 décembre 1871, art. 8). Il était donc juge d'appel de celles des décisions des conseils de district qui n'étaient pas rendues en dernier ressort. Il fallait en effet tenir compte de ce qu'en certains cas l'appel contre une décision d'un conseil de district était déclaré inadmissible : ordonnance impériale sur l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi sur les professions du 24 décembre 1888, art. 25, n° 2 (3); loi sur les associations autorisées du 30 juillet 1890, art. 2, n° 2; loi communale (*Gemeindeordnung*) du 6 juin 1895, art. 70, n° 4 (4) ; loi du 9 juillet 1900, art. 9 (5).

D'autre part, d'après la loi du 30 décembre 1871, article 20, un recours pouvait être porté au Conseil Impérial

---

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1889, p. 35 et suiv.

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1909, p. 97.

(3) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1888, p. 101, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 825.

(4) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1895, p. 58, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 44 et s.

(5) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1900, p. 137, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 554.

contre les décisions des conseils de district examinant les comptes des receveurs des communes et des corps publics, mais « dans les cas où les décisions de la Cour des comptes pouvaient, d'après les lois existantes, faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État ». De la sorte le Conseil Impérial faisait ici fonction de tribunal de cassation à l'encontre de décisions prises en dernier ressort par les conseils de district.

Par la suite, la loi du 13 juin 1898, art. 2, permit d'accorder au Conseil Impérial une juridiction en premier ressort : par voie d'ordonnance, l'empereur pourrait étendre ses attributions à toutes les affaires administratives non réservées aux tribunaux, et cette extension ne pourrait être supprimée que par une loi. Il fut fait usage de cette voie : ordonnance impériale du 22 avril 1902 (1). Cette compétence a été transférée presque en entier au Tribunal administratif. La liste des divers chefs de compétence du Conseil Impérial est ainsi établie dans l'ouvrage de Léoni Mandel : *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen* (2), ainsi que dans un article de Rosenberg : *Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit* (3) :

a) en matière de professions, recours dans les différents cas prévus par l'ordonnance précitée du 24 décembre 1888, art. 6, 13, 16, 19, 21 (4);

b) en matière de régime des eaux, recours dans l'hypothèse de l'art. 4 de l'ordonnance sur l'autorisation d'installations utilisant les eaux, du 1er février 1892 (5) ;

---

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1902, p. 32, traduction des articles 1 à 4 dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 12, note 2.

(2) Tome I, p. 124.

(3) *Annalen des deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik*, 1906, p. 825.

(4) V. pour plus de détails, Léoni Mandel, *op. cit.*

(5) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1892, p. 9.

c) en matière de fondations, recours prévu par l'ordonnance du 6 décembre 1899 (1) sur les fondations, art. 4;

d) en matière de police, recours indiqué par la loi du 5 juillet 1901, art. 4 (2), concernant la subvention des communes dotées d'une police d'État pour les dépenses de celle-ci ;

e) en différentes matières, recours des art. 1 et 2 de l'ordonnance du 22 avril 1902, citée ci-dessus ;

f) en matière de pharmacies, recours contre une décision administrative de retrait de la licence, loi du 14 juillet 1903, art. 2 *in fine* (3) ;

g) en matière fiscale, recours donné par la loi du 28 mai 1888, modifiée par la loi du 15 novembre 1904 (4), sur les affaires pénales concernant l'administration de l'impôt de mutation ;

h) en matière d'associations, recours de l'art. 8, loi du 21 juin 1905, sur le droit public des associations et réunions (5).

C. — La procédure devant le Conseil Impérial était réglée par la loi du 30 décembre 1871, art. 8, et par les deux ordonnances du 23 mars 1889 et du 25 septembre 1909. Elle était en somme analogue à celle du Code de procédure civile allemand du 30 janvier 1877 (6) (*Zivilprozessordnung*), elle était orale et régie par le principe de libre appréciation des preuves.

---

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1899, p. 245.

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1901, p. 49.

(3) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1903, p. 45, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 434.

(4) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1904, p. 90, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. II, p. 189.

(5) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1905, p. 47.

(6) Dans sa teneur du 20 mai 1898, *Reichsgesetzblatt*, 1898, p. 256 et suiv., traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. IV, p. 9 et suiv.

Elle était semblable à celle en vigueur devant les conseils de district, aujourd'hui encore appliquée par le Tribunal administratif.

C'était le Conseil de district qui examinait si le recours au Conseil Impérial contre ses propres décisions était fait en temps voulu (délai de trente jours et de quatorze en certains cas : art. 24 de l'ordonnance du 24 décembre 1888, art. 5 et 8 de l'ordonnance du 22 avril 1902) et fondé. Le même rôle était joué par le Président du district au sujet du recours au Conseil Impérial contre ses arrêtés (ordonnance de 1902). Un recours au Conseil Impérial dans le délai de quatorze jours était ouvert contre la décision du Conseil de district ou du Président de district refusant la transmission du recours au Conseil Impérial (art. 36 et suiv. de l'ordonnance du 23 mars 1889). D'autre part, lorsqu'il modifiait la décision du Conseil de district, et si de nouveaux débats étaient nécessaires, le Conseil Impérial renvoyait l'affaire à ce dernier ; ainsi en était-il quand la procédure était atteinte d'un vice de fond ou s'il n'avait été décidé que sur le fond de la prétention ou sur des exceptions.

SECTION II. — **Les Conseils de district.**

A. — L'article 13 de la loi du 30 décembre 1871 les organisait au nombre de trois, pour la Basse-Alsace, la Haute-Alsace et la Lorraine. C'étaient également des autorités collégiales ; chacun d'eux comprenait le Président de district, qui présidait, et des conseillers assesseurs qui, en fait, étaient des chefs de service de la Présidence de district pourvus de ce titre, auxquels il fallait joindre le Conservateur des eaux et forêts et, jusqu'en 1884, le Directeur des contributions directes (la loi du 27 février 1884 institua un Directeur unique des contributions directes et du cadastre en Alsace-Lorraine).

Trois membres au moins, dont le président, devaient prendre part aux délibérations ; en cas de partage des voix et en matière contentieuse, le président avait voix prépondérante.

Un secrétaire permanent et son suppléant étaient nommés par le Président de district auprès de chaque conseil, en vertu des ordonnances du 23 mars 1889, art. 2 et du 25 septembre 1909, art. 2.

B. — Son rôle consistait en principe à remplacer le Conseil de préfecture. En réalité sa compétence n'était plus du tout la même. Il exerçait toujours une juridiction d'attribution, c'est-à-dire basée sur des textes qui lui déféraient expressément la connaissance d'une matière. Mais le fondement de sa compétence avait beau être resté la loi du 28 pluviôse an VIII et diverses lois de date postérieure, plusieurs dispositions avaient supprimé une grande partie de ses anciennes attributions : en matière civile, pénale, militaire, minière, fiscale, etc. (1).

a) D'une manière générale les Conseils de district furent dépouillés des attributions des Conseils de préfecture, soit au profit de juridictions administratives spéciales, soit au profit des tribunaux civils.

Tout d'abord le contentieux des contributions directes a été dévolu aux commissions de taxation et d'appel, et au Ministère lui-même (2); pour certains impôts, en premier

---

(1) Voyez pour plus de détails, Rosenberg, *op. cit.*, p. 822.

(2) Le Ministère pour l'Alsace-Lorraine fut créé par la loi du 4 juillet 1879, art. 3. Il remplaça la chancellerie d'Empire pour l'Alsace-Lorraine et le ministère de la Justice impérial, ainsi que le Président d'Alsace-Lorraine pour les fonctions qu'il pouvait remplir. Un secrétaire d'État le dirigeait avec les droits et la responsabilité d'un représentant du *Statthalter*, qui venait de remplacer le Président d'Alsace-Lorraine. Il comprenait quatre sections : Intérieur, Justice et cultes, Finances, commerce et domaine, Économie et travaux publics.

ressort au Directeur des contributions directes et en seconde instance au Ministère. Il ne restait aux Conseils de district, et encore dans une mesure réduite, que le contentieux de l'impôt sur les bâtiments (loi du 14 juillet 1895, art. 10) (1).

En vertu du Code des assurances sociales, le contentieux de ces assurances a été attribué aux différents offices dont il y aura lieu de parler plus bas.

b) En second lieu l'extension donnée en droit allemand à la notion de litige civil (*bürgerliche Rechtsstreitigkeit*), ou litige concernant un rapport de droit privé entre l'administration et les particuliers, a considérablement réduit, au profit des tribunaux civils, le domaine de la juridiction administrative. En beaucoup d'hypothèses, en effet, où, au regard du droit français, il y avait un rapport de droit public, soumis par suite à la juridiction administrative, les auteurs et les tribunaux allemands ont vu un litige civil, soumis à la juridiction civile, à moins d'une disposition expresse imposant la compétence administrative. Le principe était, d'ailleurs, posé par l'article 4 de la loi d'introduction au Code de procédure civile (*Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung*) du 30 janvier 1877 (2) que, lorsqu'une contestation civile relevait, en raison de sa nature et de son objet, de la compétence judiciaire, le fait que l'administration était l'une des parties n'excluait nullement cette compétence. Or, suivant la théorie d'Otto Mayer (3), adoptée par le Tribunal d'Empire (4), la contestation civile était celle qui avait

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1895, p. 95, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. II, p. 22. V. sur ce sujet Otto Mayer, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsass-Lothringen*, dans von Stengel, *Wörterbuch des deutschen Staats und Verwaltungsrecht*, t. III, p. 788.

(2) *Reichsgesetzblatt*, 1877, p. 244, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. IV, p. 283.

(3) *Droit administratif allemand*, trad. fr., t. I, p. 276 et suiv.

(4) *Entscheidungen*, Civ., t. LXX, p. 81, t. LXXVII, p. 192.

un objet pécuniaire, parce que cette notion avait imprégné le législateur de 1877. L'État, disait-on, pouvait figurer, de même qu'un particulier, dans un contrat en tant que personne juridique, non en qualité de représentant des intérêts publics, mais comme partie à un contrat régi par les dispositions du droit civil ; cela revenait à supprimer le contentieux administratif par détermination de la loi (1). Il faut bien observer, du reste, qu'une fois établie la nature civile de la contestation, la compétence des tribunaux civils n'en découlait pas forcément : l'article 13 de la loi sur l'organisation judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*) du 27 janvier 1877 (2) permettait en effet d'attribuer à la juridiction administrative la connaissance de litiges de droit civil, en vertu d'une loi d'Empire ou de la législation locale. Or les lois françaises de 1790 et de l'an III étaient à considérer en Alsace-Lorraine comme des dispositions de droit local. L'article 13 précité laissant toute latitude au droit local d'opérer cette dévolution à un tribunal administratif d'une contestation civile par sa nature, il était établi qu'en Alsace-Lorraine la décision sur l'admissibilité du *Rechtsweg*, c'est-à-dire d'un recours contentieux devant les tribunaux judiciaires suivant les règles de la procédure civile, était soumise à l'application du principe, découlant de la règle de la séparation des autorités, que les actes administratifs ne peuvent être appréciés par les tribunaux judiciaires. Cette dernière règle l'emportait sur celle qui donnait compétence aux tribunaux judiciaires pour connaître de toute contestation civile.

Malgré cette réserve, il était certain qu'une grande partie

---

(1) V. sur la question l'étude très complète de M. le professeur Laferrière, *La compétence de la juridiction administrative en Alsace-Lorraine*, dans la *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 1 et suiv., et les références qui y sont contenues.

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1877, p. 41 et suiv.

de l'ancienne compétence des Conseils de préfecture avait passé du domaine administratif au domaine civil. Ainsi l'article 8 de la loi d'application à l'Alsace-Lorraine de la loi d'Empire de 1877 sur l'organisation judiciaire, en date du 4 novembre 1878 (1), supprima les alinéas 2 et 3 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. De la sorte le contentieux des travaux publics était transféré aux tribunaux civils.

c) Cette œuvre fut complétée par la doctrine et par la jurisprudence qui firent disparaître ce qui restait de la compétence des Conseils de district.

La loi d'application à l'Alsace-Lorraine du Code civil allemand confirma ces tendances, au sujet des actions basées sur des dommages venant de travaux publics.

Le contentieux des domaines nationaux (art. 4, alin. 7, loi du 28 pluviôse an VIII : « le Conseil de préfecture prononcera : ...enfin, sur le contentieux des domaines nationaux ») a également disparu, selon la jurisprudence. L'article 4 de la loi d'introduction au Code de procédure civile n'avait pas expressément supprimé la compétence des Conseils de district pour les demandes en indemnité de terrains pris et fouillés pour la construction de chemins, canaux et autres ouvrages publics (art. 4, alin. 4, loi du 28 pluviôse an VIII) et pour les affaires de grande voirie (alin. 5 du même texte). Mais, de l'avis de la doctrine la plus récente, la règle générale édictée par l'article 4 de la loi d'introduction précitée, ainsi que l'extension donnée à la notion de contestation civile militaient en faveur d'une compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Avait été également supprimée par l'article 11 de la loi d'introduction du Code pénal du 30 août 1871 la compétence pénale des tribunaux administratifs en matière de

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1878, p. 65.

contraventions de grande voirie. Ils pouvaient tout au plus statuer sur les demandes en réparation du préjudice causé par ces contraventions, demande de remise en état de la voie publique, par exemple (art. 5, loi du 28 pluviôse an VIII) (1).

Il en était encore de même en matière de mines, de pêche, etc.

En résumé, une grande partie des attributions contentieuses des Conseils de préfecture fut retirée aux Conseils de district.

Leur importance était, en somme, bien moindre que celle de ceux-là, bien qu'en compensation de cette diminution de nouvelles attributions leur eussent été conférées par diverses lois :

Loi communale du 6 juin 1895, art. 8, 50, p. 3 ; 54, p. 4 ; 68, p. 4, 70;

Loi sur l'usage et la conservation des eaux, du 2 juillet 1891, art. 47, p. 2 (2) ;

Loi sur l'exécution du Code civil allemand, du 17 avril 1899, art. 34, etc... (3).

Mais toutes ces attributions n'avaient jamais revêtu une grande importance.

En certains cas, les Conseils de district statuaient en premier et dernier ressort ; pour d'autres affaires, l'appel au Conseil Impérial était admis.

C. — La procédure devant les Conseils de district était organisée tant par la loi du 30 décembre 1871, art. 13, que par les ordonnances du 23 mars 1889 et du 25 septembre

(1) Le point avait été admis par Michaëlis, *Die Elsass-lothringischen Landesgesetze und Verordnungen zur Ausführung der Zivilprozessordnung*, 1904, p. 166, 176, mais était contesté par Otto Mayer, *op. cit.*, p. 788.

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1891, p. 82, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 462.

(3) Cf. Rosenberg, *op. cit.*, p. 824.

1909 citées plus haut. Elle est encore appliquée pour un grand nombre d'affaires par le Tribunal administratif.

Le Conseil de district était saisi par le dépôt d'une plainte, qui devait, à peine de forclusion, être déposée dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision prise par l'autorité administrative. Pour toute affaire, le Président nommait un rapporteur, qui pouvait ordonner une enquête. Les dépens comprenaient des débours en espèces (frais de copie) et une somme forfaitaire d'au maximum cinquante marks par affaire; le recouvrement en était effectué par l'administration des impôts de mutation.

SECTION III. — **Les juridictions spéciales.**

Les juridictions spéciales comprenaient : d'une part, les commissions de taxation pour les impôts directs; d'autre part, les offices d'assurances sociales.

§ 1. — *Les commissions pour les impôts directs.*

Il y avait deux sortes de commissions : les commissions de taxation (*Veranlagungskommissionen*) et les commissions d'appel (*Berufungskommissionen*).

1° Concurremment avec le Directeur des contributions directes, les commissions de taxation, à raison d'une par cercle et d'une par district, s'occupaient de déterminer l'assiette et la répartition des impôts directs. Elles avaient ainsi le contentieux des impôts directs en premier ressort.

Il y avait une commission pour l'impôt sur les professions sédentaires (loi du 8 juin 1896, art. 16, 18, 19) (1), ainsi que

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1896, p. 31, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. II, p. 37.

pour l'impôt sur les mines (loi du 28 mai 1913, art. 2) (1), et une autre commission pour l'impôt sur le capital (loi du 13 juillet 1901, art. 16 et 17) (2) et pour l'impôt sur les traitements et salaires (loi du 13 juillet 1901, art. 13) (3).

Pour ces deux derniers impôts, la commission de taxation de cercle comprenait un représentant de l'administration des contributions directes, qui présidait, deux membres élus par les assemblées de district, deux membres élus par les assemblées de cercle, à Strasbourg, Mulhouse, Metz et Colmar par les conseils municipaux, trois membres nommés par le Directeur des contributions directes. Pour les deux premiers, la commission de cercle comprenait, outre le représentant de l'administration des contributions, comme président, quatre membres élus par l'assemblée de district et deux membres nommés par le Directeur des contributions directes et pris parmi les personnes exerçant une profession.

La Commission de district comprenait, pour les deux derniers impôts : un fonctionnaire supérieur de la Direction des contributions directes, qui présidait, deux membres élus par la Délégation d'Alsace-Lorraine, deux membres élus par les assemblées de district et trois membres nommés par le Directeur des contributions directes. En ce qui concerne les premiers, la Commission de district se composait, en dehors du fonctionnaire de la Direction des contributions comme président, de trois membres élus par l'assemblée de district, de trois membres élus par la chambre de commerce du district et de quatre membres nommés par le Directeur

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1913, p. 69, traduction *eod. loc.*, p. 104.

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1901, p. 55, traduction *eod. loc.*, p. 73.

(3) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, *id.*, p. 69, traduction *eod. loc.*, p. 89.

des contributions directes, choisis parmi les personnes exerçant une profession.

2° Les Commissions d'appel étaient au nombre de deux. L'une avait le contentieux des impôts sur les professions sédentaires et ambulantes, étant noté que le premier degré de juridiction était le Directeur des contributions directes pour les professions ambulantes, ainsi que le contentieux des impôts sur les mines et des licences (loi du 8 juin 1896 sur les professions sédentaires, art. 29). A l'autre était attribué le contentieux des impôts sur les traitements et salaires (loi du 13 juillet 1901, art. 19) et sur le capital (loi du 13 juillet 1901, art. 24).

Chacune d'elles comprenait sept membres, dont un président, trois d'entre eux étaient élus par la Délégation d'Alsace-Lorraine, les autres étaient nommés par le *Statthalter*.

Parmi les membres de la Commission de l'impôt sur les professions, deux devaient être aptes à remplir les fonctions de juge, et les trois membres élus par la Délégation exercer une profession.

Comme leur nom l'indique, ces commissions constituaient un second degré de juridiction; elles jugeaient les recours formés contre les décisions des commissions ou autorités du premier degré. Le délai d'appel était d'un mois et l'appel ouvert au contribuable, à la commune intéressée (cas de l'art. 28, alin. 3, loi du 8 juin 1896; cas de l'art. 10, loi du 13 juillet 1901, concernant l'impôt sur les capitaux) et au président de la Commission de taxation. L'appel devait être interjeté par le contribuable auprès du Directeur des contributions directes. La Commission d'appel avait le droit de procéder à un supplément d'enquête (Commission de l'impôt sur les professions) ou de prendre des renseignements complémentaires (Commissions de l'impôt sur le capital).

Au surplus tous les impôts n'étaient pas soumis à des

commissions : pour certains d'entre eux, seule une réclamation à l'autorité administrative était admise, par exemple pour l'impôt sur les professions ambulantes il fallait s'adresser en première instance au Directeur des contributions directes. Il en était de même, la seconde instance étant toutefois le Ministère, section des finances, pour l'impôt foncier (loi du 14 juillet 1903, art. 4) (1) et l'impôt sur les bâtiments (lois du 14 juillet 1895 et du 17 juillet 1907, art. 10) (2).

§ 2. — *Les offices d'assurances sociales.*

Le contentieux en matière d'assurances sociales a été dévolu à des juridictions spéciales par le Code des assurances sociales du 19 juillet 1911 (3).

Ces juridictions n'étaient en général pas autre chose que des sections des organes administratifs s'occupant du fonctionnement du service, sauf l'addition de représentants élus par les assurés et par les employeurs.

Ces organes administratifs étaient les différents offices qui, tout en contrôlant le fonctionnement des assurances sociales et en exerçant sur elles les droits de l'administration, se sont vus attribuer des pouvoirs contentieux. Il y en avait trois catégories : les Offices d'assurances (*Versicherungsämter*), les Offices supérieurs d'assurances (*Oberversicherungsämter*) et l'Office impérial d'assurances à Berlin (*Reichsversicherungsamt*).

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1903, p. 47, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine* 2e partie, t. II, p. 13.

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1907, p. 79, traduction *eod. loc.*, p. 22.

(3) *Reichsgesetzblatt*, 1911, p. 509 à 860, traduction sous ce titre, Strasbourg, 1922.

1° *Les Offices d'assurances.* — Ils existaient, d'après le Code des assurances, auprès de chaque autorité administrative inférieure, donc dans chaque cercle; en outre plusieurs villes avaient un office spécial. L'Office d'assurances comprenait un président, à savoir le chef de l'autorité administrative inférieure: directeur de cercle ou maire; un suppléant permanent pris parmi les personnes ayant une compétence en la matière; des représentants des employeurs et des assurés, élus en nombre égal par les deux groupes, au nombre total d'au moins douze jouant le rôle d'assesseurs (art. 40, 41 du Code), lesquels étaient élus conformément aux règles posées par les art. 43 à 52 du Code, devaient n'appartenir en aucune façon, ni à l'administration des assurances sociales, ni à aucun office et dont le mandat était une charge publique et gratuite.

Leurs attributions contentieuses étaient de deux ordres : contentieux judiciaire, contentieux administratif, ce qui expliquait l'existence de deux comités: un Comité du contentieux judiciaire (*Spruchauschuss*) et un Comité du contentieux administratif (*Beschlusszauschuss*), composés chacun de trois membres : le président, un représentant des employeurs et un représentant des assurés (art. 56 et 57 du Code).

La compétence de ces organes s'étendait aux contestations relatives aux prestations de l'assurance-maladie (art. 1636), à l'assurance-maladie et à l'assurance-accidents (art. 1771). L'office compétent était celui dans le ressort duquel l'assuré était domicilié ou occupé lors de l'introduction de la demande (art. 1637).

La récusation des membres des comités était admise et réglée par les art. 1641 à 1649.

La demande était introduite par requête. Le président de l'Office préparait l'affaire et rassemblait les preuves, il devait

ordonner le renvoi aux tribunaux civils s'il se posait une question de droit familial ou successoral (art. 1654).

Il y avait lieu à un débat oral; le président pouvait statuer seul aux cas prévus par l'article 1661; dans les autres cas, le Comité statuait à la majorité des voix et si aucune majorité n'avait été manifestée pour la détermination du montant de la somme allouée, on réunissait les voix émises en faveur du plus haut montant à celles émises pour un montant immédiatement inférieur, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'une majorité eût été formée (art. 1667). Le requérant pouvait comparaître personnellement ou se faire représenter. Le jugement était prononcé en séance publique et toujours motivé. Les frais étaient supportés par l'État, sauf ceux des Offices municipaux qui étaient à la charge des villes.

2° *Les Offices supérieurs d'assurances.* — Ils étaient au nombre d'un par district, qui constituait d'ailleurs leur ressort; en outre, il y en avait un pour les chemins de fer d'Alsace-Lorraine. Ils comprenaient chacun un directeur et un directeur suppléant, fonctionnaires nommés par le gouvernement, et quarante assesseurs pris moitié parmi les employeurs, moitié parmi les assurés, leur nombre pouvant être augmenté ou diminué par l'autorité administrative supérieure (art. 68, 71). Au point de vue du fonctionnement en matière contentieuse, ils se divisaient en Chambre du contentieux judiciaire (*Spruchkammer*) et Chambre du contentieux administratif (*Beschluszkammer*).

La Chambre du contentieux judiciaire était formée par le directeur de l'Office et quatre assesseurs, deux représentant les employeurs tandis que les deux autres représentaient les assurés (art. 77).

La Chambre du contentieux administratif se composait du directeur et du directeur suppléant, de deux assesseurs, l'un représentant les employeurs et l'autre les assurés (art. 78).

Ces Chambres s'occupaient : en matière d'assurance-maladie, de l'appel des jugements d'offices (art. 1676); en matière d'assurance-accidents, des plaintes contre les décisions finales des corporations et de l'appel des jugements des offices quand le Code leur donnait une compétence en première instance (art. 1677); en matière d'assurance-invalidité, des plaintes contre les décisions finales de l'office (art. 1678).

La procédure était exactement la même que devant les offices. Les décisions de l'Office supérieur pouvaient être soumises à révision, mais la loi l'excluait parfois.

Les décisions d'une institution d'assurance-maladie ou d'assurance-invalidité étaient attaquées devant le Comité du contentieux administratif des Offices d'assurances, les décisions d'une institution d'assurance-accidents étaient attaquées devant les Chambres du contentieux administratif des Offices supérieurs.

3° *L'Office impérial d'assurances.* — Aux termes des art. 83 et suiv. du Code, il était composé d'un président nommé par l'empereur et de membres permanents, nommés également par lui, à vie, sur proposition du *Bundesrat*, enfin de trente-deux membres non permanents, parmi lesquels huit étaient nommés par le *Bundesrat*, six étant pris parmi ses membres mêmes et les vingt-quatre autres élus par moitié par les employeurs et par les assurés, pour être leurs représentants respectifs.

L'Office impérial comprenait un Sénat du contentieux judiciaire (*Spruchsenat*) avec un président, un membre non permanent élu par le *Bundesrat*, un membre permanent, deux fonctionnaires de l'ordre judiciaire, un employeur et un assuré (art. 98), et un Sénat du contentieux administratif (*Beschluszsenat*) qui avait une composition semblable, sauf les deux fonctionnaires (art. 100). Ces deux Sénats étaient

compétents tout d'abord pour statuer en révision des jugements des Chambres du contentieux judiciaire des offices supérieurs relatifs à l'assurance-maladie et à l'assurance-invalidité, à moins que la loi n'ait exclu la révision (art. 1695, 1697). Les motifs de révision étaient le défaut d'application ou l'application erronée des lois en vigueur, des vices essentiels de procédure, la contrariété du jugement par rapport aux pièces du dossier.

En second lieu, était attribué à ces deux organes le recours contre les décisions des Chambres du contentieux judiciaire des Offices supérieurs concernant l'assurance-accidents, sauf exclusion du recours (art. 1700), et qui, à la différence de la révision, englobait tous les éléments du jugement.

Enfin ils tranchaient les conflits entre deux ou plusieurs corporations d'assurance-accidents lorsque chacune d'elles prétendait que les prestations devaient être allouées par une autre institution ou lorsque des corporations n'étaient pas d'accord au sujet de la répartition des réparations entre elles (art. 1735 à 1742).

La demande devait être faite par écrit et indiquer les motifs. Le Sénat du contentieux judiciaire statuait après débats oraux en séance publique (art. 1713), mais la demande pouvait être rejetée sans débat oral, si le président et le rapporteur étaient d'accord sur la non-recevabilité du recours (inadmissibilité ou tardiveté). Si la décision était annulée, le Sénat statuait lui-même sur le fond, ou renvoyait l'affaire à une juridiction inférieure qui était liée par le point de droit tranché.

Il faut enfin mentionner le système en vigueur pour l'assurance des employés privés (loi du 20 décembre 1911) (1). La Caisse d'assurance des employés en cas d'invalidité,

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1911, p. 989.

vieillesse ou décès comprenait, à côté d'un Comité de direction, d'un Conseil d'administration et d'hommes de confiance, un Comité des rentes, avec un président et vingt membres, dont dix employeurs et dix assurés (art. 122 à 142). Ce Comité décidait en premier ressort de tous litiges relatifs à l'assurance des employés (art. 210 à 212). Le président pouvait parfois statuer seul, en d'autres cas il y avait lieu à débat oral, public, et la décision était prise à la majorité des voix. L'appel était dévolu à un tribunal d'arbitrage et à un tribunal supérieur d'arbitrage comprenant chacun un président et douze assesseurs au moins (art. 156 à 165).

CHAPITRE II

LA VALEUR DE CETTE ORGANISATION

Deux traits frappent dans ce régime.

En premier lieu, le droit administratif allemand ne créa aucun organe chargé de résoudre en Alsace-Lorraine les conflits de compétence, bien que la création d'un tel tribunal eût été prévue par l'art. 7 de la loi d'Empire sur l'organisation judiciaire du 27 janvier 1877. En fait, et s'appuyant sur ce texte même, les tribunaux civils décidaient de leur compétence à l'égard de l'administration. Il est clair que, de la sorte, ces juridictions se trouvaient tout naturellement disposées à admettre leur compétence, plutôt qu'à se déclarer incompétentes. Il en résultait une diminution sensible du domaine de la juridiction administrative au profit des tribunaux de l'ordre judiciaire.

D'autre part, le principe de la séparation des autorités, admis en Alsace-Lorraine comme en France, était l'objet d'une interprétation différente dans chacun de ces deux pays. Dans les territoires annexés, en effet, les textes de 1790 et de l'an III, bases du principe, restèrent en vigueur, mais, sous l'influence de certaines caractéristiques de la juridiction administrative et surtout des notions du droit allemand, en raison enfin du fait que la valeur du principe dépend en première ligne de l'interprétation donnée par la

jurisprudence, il leur fut attribué une tout autre portée qu'en France, au détriment des tribunaux administratifs.

D'un côté, ces derniers n'étaient compétents que pour les matières qui leur étaient spécialement attribuées; leur organisation n'inspirait, de plus, qu'une médiocre confiance en eux, ce qui fait que des litiges dont la connaissance aurait pu être dévolue soit à la juridiction administrative, soit à la juridiction civile, se voyaient plutôt attribués à celle-ci.

D'un autre côté, la vaste compréhension et la large interprétation de la notion de litige civil, dont il a déjà été question plus haut, amenèrent également un important accroissement du domaine de la juridiction civile. Parmi les actes de l'administration, les actes de gestion, ainsi que ceux de droit privé en général, se trouvaient être bien plus nombreux qu'en droit français, aux yeux des juristes et de la législation allemande (1).

Ainsi l'importance de la juridiction administrative depuis 1871 était bien moins grande qu'auparavant, tandis que, par un mouvement inverse, les tribunaux civils eurent leur compétence augmentée. Cette défaveur avec laquelle on voyait alors les tribunaux administratifs, leur organisation défectueuse et leur situation diminuée doivent être retenues présentes à l'esprit lors de l'étude du nouvel état de choses, si critiquable d'ailleurs, qui se résume en trois caractéristiques :

1° Il n'existe plus de voie de droit générale permettant d'obtenir l'annulation d'actes administratifs illégaux ;

2° Il n'y a plus de juridiction administrative de droit commun ;

3° Une confusion existe entre la juridiction administrative et l'administration active.

---

(1) Laferrière, *op. cit.*, p. 5 et suiv.

§ 1. — *Défaut de voie de droit générale permettant d'obtenir l'annulation d'actes administratifs illégaux.*

Les nouvelles juridictions créées ne pouvaient juger que les matières qui leur étaient déférées et suivant les prescriptions expresses des lois en vigueur.

Or ces dernières étaient loin d'avoir réglé toutes les hypothèses et attribué toutes les matières à des tribunaux ; il n'y avait notamment aucun moyen de poursuivre l'annulation d'un acte illégal de l'administration. Le recours pour excès de pouvoir, précieuse garantie des intérêts et des droits des administrés contre l'arbitraire de l'administration, a, en effet, complètement disparu. Rosenberg écrit (1) : « Alors que, jusqu'en 1870, un recours en cassation au Conseil d'État pour excès de pouvoir de l'autorité administrative était admissible, un recours au Conseil Impérial ne peut exister qu'en des cas peu nombreux et précis. Dans la grande majorité des cas, il manque donc une protection juridique suffisante contre les emprises de l'administration et précisément pour les matières dans lesquelles un contrôle de droit serait le plus efficace et urgent, à savoir celles de la police, des impôts et de la décentralisation ».

Et, à la suite de cet auteur, il est facile de renforcer ces affirmations par des faits. Aucun recours pour fausse application de la loi ou interprétation des faits n'existait en effet dans une série de cas tels que : interdiction d'une réunion publique, d'une conférence scientifique ou religieuse pour cause d'atteinte à la tranquillité publique (loi du 21 juin 1905, art. 12); défense de représenter une pièce de

(1) *Op. cit.*, p. 828.

théâtre pour des motifs d'ordre public (décret du 6 janvier 1864, art. 3) ; fermeture d'un débit de vins dans l'intérêt de la sûreté publique (décret du 29 décembre 1851, art. 2); refus ou retrait d'un permis de chasse à cause d'une atteinte à craindre à la sûreté publique (loi du 7 mai 1883 sur la police de la chasse, art. 10) (1) ; retrait du permis de circulation accordé à un conducteur faute des capacités requises ou pour atteintes à la sûreté publique; placement d'une femme sous la surveillance de la police pour prostitution professionnelle (Code pénal, art. 361, n° 6) (2); inscription d'un homme sur la liste des ivrognes notoires (ordonnance de police du district de Basse-Alsace sur l'exercice de la police des auberges du 13 mai 1888); etc.

Or, dans chacun de ces cas, l'administration pouvait exercer abusivement ses prérogatives, en agissant dans une hypothèse non prévue par la loi, ou même avec la seule intention de nuire, dans un but de vengeance personnelle ou politique peut-être, en basant enfin la mesure sur des faits non conformes à la réalité. Un simple recours administratif, dépourvu des formes protectrices indispensables, était alors seul admissible; il est certain qu'il n'offrait pas les garanties d'une procédure devant des tribunaux administratifs. On a déjà vu, par ailleurs, à propos des juridictions spéciales, le peu de garanties existant pour les contribuables en matière d'impôts et le grand nombre de réclamations soumises, non pas même aux commissions spéciales, mais à l'administration elle-même.

En ce qui concerne les dépenses obligatoires des communes et des districts, le Ministère, en tant qu'autorité de

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1883, p. 57, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 505 et suiv.

(2) Traduction *eod. loc.*, t. III, p. 9 et suiv.

tutelle, décidait en dernière instance le point de savoir si les communes devaient ou non fournir une contribution aux dépenses pour les chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836, art. 6, 7), les émoluments des maires (loi communale du 6 juin 1895, art. 14, n° 3), les églises (décrets du 5 mai 1806, art. 2; du 30 décembre 1809, art. 37, 92).

D'après l'article 17 de la loi communale de 1895, c'était également l'autorité de surveillance qui décidait si un conseil municipal avait commis un excès de pouvoir ou une violation de la loi. La situation était exactement la même pour les dépenses obligatoires des districts.

Au contraire, le droit administratif français a étendu le domaine du recours pour excès de pouvoir : les lois du 10 août 1871 pour les conseils généraux et du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux, et surtout la jurisprudence extensive du Conseil d'État, qui en interprète de plus en plus largement les cas d'ouverture, examine les actes qui lui sont déférés jusque dans leurs mobiles, en soumet à son contrôle un nombre de plus en plus grand, et admet enfin des quantités d'individus de plus en plus considérables comme ayant intérêt à attaquer un acte administratif (1), ont admis l'existence de ce recours dans bien des hypothèses, permettant le contrôle des décisions de l'autorité de tutelle et des conseils municipaux dans les hypothèses précitées. Et même en Prusse la commune pouvait exercer une plainte administrative contre une mesure budgétaire obligatoire; la même voie était ouverte au maire ou au conseil d'administration communal aux cas d'excès de pouvoir ou de violation de la loi commis par le représentant de la commune (loi prussienne du 1er août 1883, art. 15).

(1) V. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 11e éd., p. 382 et suiv.; sa note sous Conseil d'État, 21 novembre 1911, commune de Saint-Blancard, *Sirey*, 1912.3.1.

Ainsi ce rapide examen montre que sur bien des points les citoyens, de même que les communes et districts, se trouvaient livrés sans protection juridique efficace à l'arbitraire de l'administration.

§ 2. — *Absence de juridiction administrative de droit commun.*

A côté de ce grave défaut consistant en absence de protection juridictionnelle des administrés, il s'en manifestait un second non moins important : le manque de juridiction de droit commun en matière administrative. Tous les nouveaux organes n'avaient qu'une compétence d'attribution ; si toutes les hypothèses avaient été dévolues à l'un ou à l'autre, le mal n'aurait pas été grand ; mais le législateur ne peut matériellement pas tout prévoir, et des cas se devaient trouver pour lesquels aucun juge n'existerait.

Le Conseil d'État n'avait pas été remplacé dans la nouvelle organisation, le Conseil Impérial n'hérita que de deux fonctions qui lui étaient dévolues, à savoir l'appel et la cassation, tandis que, seule, la connaissance des appels comme d'abus était attribuée au *Bundesrat* (1).

C'est à tort certainement que le Conseil de district de Basse-Alsace soutint que la juridiction ordinaire était passée du ministre, qui la représentait en France à cette époque, aux Conseils de district d'Alsace-Lorraine, l'appel étant jugé par le Conseil Impérial.

D'autre part, certains auteurs étaient d'avis que le ministre était en Alsace-Lorraine le juge de droit commun. En effet, disaient-ils, du moment que les principes de droit français

(1) Loi du 30 décembre 1871, art. 9. Laucher, v° *Culte catholique*, n° 10, dans le *Répertoire* Niboyet, p. 704.

subsistaient dans la mesure où ils n'avaient pas été abrogés, il fallait bien admettre que la théorie française du ministre-juge devait continuer d'exister en Alsace-Lorraine. Cependant ces auteurs ne se faisaient pas la moindre illusion sur sa valeur au point de vue technique : Fischbach la qualifiait de « simple pis-aller qui, au point de vue juridique, était à peine convenable » (1). D'après Leoni, la juridiction ordinaire de première instance était constituée par le chancelier d'Empire, le premier président et le Ministère, au titre de successeurs en droit du ministre français (2). Molitor soutenait une opinion analogue (3).

En fait, d'ailleurs, cette théorie perdait pratiquement tout intérêt, car le jugement du ministre n'aurait plus pu être porté en appel devant une juridiction supérieure qui n'existait plus, alors qu'au contraire elle avait pu l'être devant le Conseil d'État français, aux termes des décrets des 22 juillet 1806, art. 11 et 2 novembre 1864, art. 6 et 7. En admettant donc que le ministre eût été à compter au nombre des instances judiciaires administratives, il s'en serait suivi que tout jugement par lui émis aurait eu l'autorité définitive de chose jugée, faute de pouvoir être retiré ou modifié.

Mais la plupart des auteurs combattaient à bon droit cette thèse : le ministre ne devait exercer de fonction juridictionnelle que lorsque la loi avait expressément décidé que tels recours seraient portés devant lui en appel, par exemple dans la matière des impôts directs. Dans toutes les autres hypothèses, le ministre était réputé, selon une opinion juridiquement très correcte, saisi en tant qu'administrateur par

---

(1) *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen,* p. 77.

(2) *Staatsrecht des Reichslandes Elsass-Lothringen,* dans collection Marquardsen, 1883, t. II, p. 288.

(3) *Das Gesetz betreffend die Ausführung des bürgerlichen Gesetzbuchs in Elsass-Lothringen,* p. XXXVII.

la voie hiérarchique, et non pas par la voie contentieuse. Rosenberg, qui dit : « le ministre a disparu en tant que juridiction administrative ordinaire » (1), Otto Mayer, déclarant que « le ministre a cessé d'être un juge administratif » (2), Michaëlis (3) sont de cet avis.

Ces deux théories écartées, on est donc bien obligé de conclure qu'en Alsace-Lorraine n'existait, au temps allemand, aucun juge de droit commun :

Les Conseils de préfecture furent, en principe, remplacés par les Conseils de district; le Conseil Impérial n'était aucunement le remplaçant du Conseil d'État, non plus que le Conseil fédéral. Or le Conseil d'État est la pièce essentielle du mécanisme de la juridiction administrative en France parce qu'il est, entre autres, le juge de droit commun, tous les autres tribunaux n'étant que d'exception.

Évidemment, le mal avait été réduit dans une certaine mesure par suite de l'interprétation locale du principe de la séparation des autorités qui, ainsi qu'il a déjà été indiqué, augmenta le domaine de la juridiction civile en lui attribuant certains litiges qui, avant 1871, étaient considérés comme de pur droit administratif. Mais cette même règle de la séparation des autorités forçait également les tribunaux civils à se déclarer incompétents en certains cas, et il n'y avait aucun juge administratif auquel attribution du litige avait été faite, il n'y avait alors pas de tribunal pour juger l'affaire.

C'était ce qui se produisait notamment pour des réclamations d'ordre pécuniaire contre l'administration à raison d'un mauvais fonctionnement d'un service public, et spécialement

---

(1) *Op. cit.*, p. 822.
(2) *Op. cit.*, p. 788.
(3) *Op. cit.*, p. 169.

contre l'acte de puissance publique dommageable, dont les tribunaux judiciaires ne pouvaient connaître, vu sa nature. Ainsi un commerçant réclamait-il une indemnité pour un dommage causé à son commerce par suite d'une fausse interprétation de la loi sur le monopole des postes, les tribunaux de l'ordre judiciaire, saisis du cas, dirent que le litige constituait une contestation de droit public, dont ils ne pouvaient connaître en raison du principe de la séparation des autorités. Mais comme, par ailleurs, aucune juridiction administrative n'était compétente à cet égard, le litige ne trouvait aucun juge pour le résoudre (1).

La même situation se retrouvait dans les affaires Osterrieth et Arbogast, relatées par Rosenberg (2). Il s'agissait de plaintes contre l'administration militaire en raison du préjudice causé aux propriétés foncières des plaignants par de prétendus exercices militaires de tir. Or ces actions furent repoussées par la Cour d'appel (3), par le Conseil de district et par le Conseil Impérial.

Dans un litige sur le montant d'une vente de bois mort entre la commune de Dabo et un habitant ayant droit au bois, le tribunal cantonal, le tribunal civil et le Conseil de district se déclarèrent successivement incompétents. Finalement, le Conseil Impérial admit sa compétence, malgré de graves objections, « parce que sans cela, le plaignant subirait un déni de justice et qu'il lui serait enlevé toute possibilité de faire valoir les bases de sa prétention » (4).

Michaëlis reconnaissait d'ailleurs cet état de choses déplorable : « A l'heure actuelle, pour une grande quantité de

(1) *Reichsgericht*, 12 mars 1909; *Entscheidungen*, t. LXX, p. 398; 4 avril 1911, *Enstcheidungen*, t. LXXVII, p. 121.

(2) *Op. cit.*, p. 842.

(3) *Juristische Zeitschrift für Elsass-Lothringen*, t. IV, p. 110.

(4) *Zentral und Bezirksamtsblatt*, 7 juillet 1906, *Suppl.*, p. 253.

questions contentieuses pour lesquelles la voie de droit devant les tribunaux judiciaires est exclue, il n'y a pas d'instance de justice administrative. Comme le Tribunal d'Empire l'a déjà dit autrefois et l'a encore répété récemment (*Entscheidungen*, t. 76, p. 124), cet état de choses ne peut pas conduire à admettre la compétence judiciaire pour ces questions » (1).

Ce vice provenait non seulement de ce qu'il manquait un juge de droit commun du contentieux administratif, mais également une cour de compétence (*Kompetenzgerichtshof*), analogue au Tribunal des conflits français, qui aurait pu, surtout dans des cas où les diverses juridictions se déclaraient incompétentes les unes après les autres (conflit négatif de juridictions), décider que telle d'entre elles devrait trancher le litige. Ce qui, d'un autre point de vue, devait fatalement incliner les tribunaux judiciaires à étendre leur compétence (2), tandis que l'administration n'avait aucun moyen de leur retirer une compétence qu'elle estimait lui revenir à elle-même (3).

Il n'y avait de même aucun juge pour s'occuper des litiges survenant entre des administrations ou des établissements publics. Un exemple nous est donné par Rosenberg (4) qui nous expose le procès né entre la commune de Hohfrankenheim et l'hôpital de Bischwiller à propos de l'entretien de l'église de Hohfrankenheim. Etait-ce la commune ou l'hôpital qui devait supporter les frais de réparation de l'église et dans quelle mesure? Les tribunaux ordinaires se déclarèrent incom-

(1) V. *Rechtsweg in Elsass-Lothringen*, dans von Stengel, *Wörterbuch des deutschen Staats und Verwaltungsrecht*, t. III, p. 251. V. encore Otto Mayer, v° *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, *eod. loc.*, p. 758.

(2) Otto Mayer, *Droit administratif allemand*, traduction française, t. I, p. 286.

(3) Fischbach, *op. cit.*, p. 77, 80.

(4) *Op. cit.*, p. 833.

pétents, le Conseil de district et le Conseil Impérial firent de même, ne trouvant aucun fondement à donner à leur compétence, et finalement le Ministère décida par voie d'autorité et non selon une procédure judiciaire (1). L'absence d'un juge de droit commun en matière de contentieux administratif n'était donc pas seulement un vice théorique ou abstrait, mais engendrait de graves inconvénients en pratique, allant même jusqu'à un véritable déni de justice.

§ 3. — *Confusion entre l'administration active et la juridiction administrative.*

Plus exactement, il vaut mieux dire, en raison même de cette confusion, au lieu de juridiction administrative, autorités administratives, ayant entre autres fonctions celle de juger, le contentieux administratif revêtant en réalité l'aspect d'une procédure spéciale devant ces autorités. Ce sont en effet les mêmes fonctionnaires qui, d'un côté, constituent l'administration active et, de l'autre, jugent les litiges administratifs. Le législateur en a décidé ainsi pour des motifs d'ordre technique, en raison de l'expérience qu'ils ont de la chose administrative ; aussi ce système fut-il poussé à l'extrême à propos des juridictions spéciales pour les impôts et les assurances sociales.

Cette organisation ressemblait beaucoup à celle de l'an VIII en France : confusion de la juridiction et de l'administration active en ce qui concerne le Conseil d'Etat, qui joue à la fois le rôle de supérieur hiérarchique et celui de juridiction administrative supérieure, confusion de la juridiction et de l'administration délibérante en la personne des autres juges,

(1) V. *Juristische Zeitschrift für Elsass-Lothringen*, t. XI, p. 207. Débats de la Délégation d'Alsace-Lorraine du 22 février 1883, compte-rendu sténog., p. 298-300. *Reichsgericht*, 4 avril 1911, précité.

avec cette différence qu'en Alsace-Lorraine on ne trouvait que la confusion entre la juridiction et l'administration active. Le Conseil Impérial comprenait en effet des conseillers de ministère, tandis que les Conseils de district se composaient des principaux fonctionnaires du district réunis sous la présidence du Président de district.

Assurément ces juges d'occasion étaient des personnes d'une capacité juridique certaine, puisqu'ils faisaient partie de la catégorie légale des fonctionnaires supérieurs, qui devaient avoir d'abord obtenu le titre d'assesseur donnant l'accès aux fonctions judiciaires. Leur compétence juridique était supérieure à celle des chefs de division de préfecture ou de la plupart des agents des Administrations centrales des ministères, sauf cette réserve que leurs études n'avaient pas été spécialisées du côté du contentieux administratif et ne les avaient pas préparés à remplir la fonction de juge en cette matière.

Or, de cette confusion résultent deux défauts ou du moins deux dangers d'une importance considérable, en lesquels se résument toutes les critiques à faire à ce sujet.

A. *La dépendance des juges.* — Les tribunaux administratifs étaient à cette époque soumis à l'administration par la force des choses, puisqu'ils faisaient partie de celle-ci. Il s'ensuivait que ces juges ne pouvaient guère trancher les litiges en une entière liberté d'esprit, car, même si l'administration s'abstenait de les influencer, une appréhension ou une possibilité d'intervention de la part de cette dernière risquait de peser sur ces juges.

Il convient d'ailleurs de souligner que les membres du Conseil Impérial pouvaient être destitués de leurs fonctions *ad nutum*, et parmi les juges des Conseils de district, les Conseillers supérieurs de Gouvernement et le Conservateur des forêts mis en disponibilité à tout moment (loi du

23 décembre 1873, art. 2, n° 1) (1). Comment admettre dès lors que ces personnages eussent pu, incessamment, exercer leurs fonctions sans se préoccuper de leurs supérieurs ou des décisions déjà prises par l'administration?

Sans doute, on a objecté que l'indépendance de la juridiction administrative ou l'inamovibilité des juges ne peut se concilier avec le strict maintien de la hiérarchie et de l'autorité qui en découle. En fait, ces deux caractéristiques peuvent fort bien coexister et l'expérience qui en a été faite a été concluante, notamment en d'autres États allemands, avec les tribunaux administratifs de Prusse, de Bavière, de Wurtemberg et de Bade.

En somme, l'Alsace-Lorraine en était restée au système primitif du Conseil d'Etat français, juridiction en même temps que Conseil du gouvernement, et elle n'a pas connu les diverses modifications qui, peu à peu, depuis 1871, ont donné à cet organe une extraordinaire indépendance de fait à l'encontre de l'administration active.

B. *La partialité de l'instance.* — Non seulement pouvait-on reprocher à l'organisation administrative d'alors la dépendance des juges, un second vice non moins grave s'y ajoutait : la fatale partialité d'une telle juridiction; les juges faisaient partie de l'administration active, étaient des fonctionnaires, des conseillers, des chefs de service du Ministère ou de la présidence de district qui, à telle heure, quittaient leur bureau pour se réunir dans la salle du tribunal afin de remplir leur fonction accessoire (*Nebenamt*).

Le motif de l'institution d'un tel système, et surtout des juridictions spéciales, avait été pour le législateur allemand de constituer un tribunal éclairé sur la matière qui lui était

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1873, p. 479, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 114.

dévolue en faisant siéger comme juges des personnes ayant des connaissances techniques approfondies; les techniciens des impôts directs se trouvaient au nombre des membres des commissions de taxation, ceux des assurances sociales composaient les différents offices. Par contre, ces techniciens manquaient en général de connaissances juridiques suffisantes, et s'ils connaissaient à fond l'administration elle-même, ses pratiques et ses usages, ils n'avaient pas la même expérience du contentieux. Le législateur s'était contenté d'exiger que deux membres sur sept de la Commission d'appel pour les impôts directs sur les professions aient la capacité d'exercer une fonction judiciaire. Les membres élus par la délégation d'Alsace-Lorraine, ceux des commissions spéciales de taxation de cercle et de district, élus par l'Assemblée de district ou l'Assemblée de cercle, n'étaient assurément pas choisis à cause de leurs connaissances juridiques. Si les membres des Conseils de district offraient des garanties professionnelles supérieures à celles des conseillers de préfecture, la qualité des membres du Conseil Impérial, juge supérieur ou de seconde instance, laissait fort à désirer. D'autre part, ces techniciens pouvaient fort bien être ceux mêmes qui, ayant quelque temps auparavant préparé, contribué à mettre au point ou inspiré la décision administrative, allaient, érigés en juges, être appelés à en apprécier la validité. La crainte, sinon le fait, était légitime de voir l'administration, juge et partie dans sa propre cause. Comment, en effet, la juridiction qui était appelée à contrôler l'administration aurait-elle pu exercer un contrôle efficace avec une pareille organisation ?

Même si ces juges de l'heure n'avaient pas travaillé à l'élaboration de la décision de la veille attaquée devant eux, même s'ils faisaient effort pour oublier, en jugeant, qu'ils appartenaient à l'administration active, il n'en restait pas

moins à craindre que l'esprit, les tendances profondes comme les manières de voir de celle-ci ne les imprègnent et dominent même à leur insu, faisant ainsi obstacle à un examen impartial, sans idée préconçue, des causes dont le jugement leur était soumis. Enfin et de toute façon, ces juges, à raison de leur emploi principal absorbant la majeure partie de leur temps dans l'administration active, ne consacraient qu'une minime part de leur activité à cette fonction, pour eux secondaire, qui consistait à juger.

C'était ce qu'à la Chambre prussienne des députés faisait valoir von Gneist (1) contre la création d'une Cour spéciale en matière fiscale, ajoutant que le meilleur tribunal se composait de juges qui ont l'habitude de travailler ensemble; or, les membres des tribunaux administratifs alsaciens-lorrains venaient de côtés différents, avaient des occupations dissemblables, et cette variété d'origines et de fonctions diminuait la valeur d'un tel collège et faisait craindre de sa part un jugement partial dans la mesure où ses membres « apportaient aux débats l'esprit et l'opinion de l'administration et auraient dû se borner à être rapporteurs ou commissaires du gouvernement » (2).

---

(1) *Débats de la Chambre prussienne des députés*, 17e période législative, 3e session, 1890-91, n° 88, p. 1389.

(2) Laferrière, *La juridiction administrative en Alsace-Lorraine*, *Revue du droit public et de la science politique*, 1921, p. 403, note 2 *in fine*.

CHAPITRE III

LES CRITIQUES ET LES PROJETS DE RÉFORME

On peut penser que les vices nombreux de l'organisation de la juridiction administrative dans le *Reichsland* n'avaient pas manqué de soulever les critiques des auteurs comme les doléances des députés aux tribunes de la Délégation d'Alsace-Lorraine et du *Reichstag*. Du côté des auteurs alsaciens et allemands, von Stengel déclare le système en vigueur dans la terre d'Empire une organisation au fondement de laquelle il n'y a « aucun principe », si ce n'est la « carcasse » des institutions françaises antérieures, leur « caricature » (1).

D'un point de vue dogmatique, Georg Meyer émet l'avis que : « Les Conseils de district et le Conseil Impérial ne sont pas des tribunaux administratifs au sens de la plus récente législation allemande. Ils sont complètement dépourvus de l'autonomie judiciaire et de l'indépendance nécessaires. Le contentieux administratif, dans la forme qu'il revêt encore maintenant, a, pour cette raison, plutôt le caractère d'une procédure particulière devant des autorités administratives préposées à cet effet que celui d'une juridiction administra-

(1) *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsass-Lothringen*, dans *Annalen des deutschen Reichs für die Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik*, 1896, p. 918-919.

tive » (1). Et, pour sa part, Otto Mayer estime que « le Conseil de district et le Conseil Impérial sont des fonctionnaires auxiliaires des organes directeurs de l'autorité administrative, exerçant la fonction judiciaire à titre de fonction accessoire » (2).

Léoni, faisant retour sur le passé, écrit que la suppression du Conseil d'État a laissé un « vide sensible » dans le droit public alsacien-lorrain, la loi du 30 décembre 1871 n'ayant pas rempli ce vide, et le Conseil Impérial n'ayant remplacé le Conseil d'État que sur des points isolés (3). Et, dans le même sens, Fischbach déclare qu' « aucun remplaçant de la valeur requise ne fut donné au Conseil d'État », que « l'idée suivant laquelle les tribunaux (civils) devaient remplir le vide laissé par la suppression du Conseil d'État est à coup sûr inexacte, et que le Conseil Impérial ne peut, en tout cas, pas être considéré comme une juridiction administrative supérieure » (4).

Mitscher enfin, en une vue pragmatiste, tenait pour « une situation contraire à la nature des choses que les conseillers auprès du Président de district et du Président supérieur règlent d'abord les affaires d'après les instructions de leurs supérieurs, puis, sous la présidence de ces mêmes supérieurs, disent le droit et doivent peut-être déclarer nul ce que ceux-ci ont ordonné » (5).

Non moins nombreux, des députés à la Délégation d'Alsace-Lorraine ou au *Reichstag* avaient critiqué ce système de la juridiction administrative.

Le chanoine Winterer disait au *Reichstag* que l'institution remarquable et indispensable du Conseil d'État français avait

---

(1) *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht*, 1893, t. I, § 10, p. 44.
(2) *Op. cit.*, p. 788.
(3) *Op. cit.*, p. 288.
(4) *Op. cit.*, p. 77, 83.
(5) *Elsass-Lothringen unter deutscher Verwaltung*, p. 29.

été « mutilée » et « mise en pièces » par la loi draconienne du 30 décembre 1871 ; c'est pourquoi manquait la « protection légale et assurée contre les empiétements de la puissance administrative » auparavant donnée par le Conseil d'État. « La population était sans protection et livrée en proie à la toute puissance de l'administration. Les membres du Conseil Impérial qui doivent juger les affaires administratives sont eux-mêmes membres de l'administration ; ils sont conseillers auprès du Président supérieur ; ils administrent et doivent juger les affaires qui ont trait à l'administration. Ils sont, en quelque sorte, juges de leurs propres affaires. Ils doivent être pris parmi les conseillers de ministère, et ceux-ci aussi appartiennent à l'administration active ; je crois que cela contredit aux plus élémentaires exigences de la justice. Personne ne doit être juge de sa propre affaire, l'administration non plus, l'administration moins que tout autre » (1).

Malgré des paroles très justes et très nettes, analogues à celles-là, prononcées dans des discours précédents, le projet de réforme des art. 8 et 13 de la loi du 30 décembre 1871, déposé par les députés Dollfuss, chanoine Winterer et d'autres, avait été repoussé par le *Reichstag* le 17 mars 1877.

Quelques années après, à l'appui de son projet de réforme, le député Schneegans dit à la Délégation (séance du 16 février 1882) que la juridiction administrative en Alsace-Lorraine est défectueuse et imparfaite. Déjà, le député Windthorst avait dit au *Reichstag* le 21 juin 1879 : « Cette institution est défectueuse au plus haut point et ne peut continuer de durer sous aucun prétexte » ; et le député von Puttkammer formulé l'avis qu'en Alsace-Lorraine avait été réformée « *in pejus* » l'organisation des tribunaux administratifs.

Valent d'être aussi signalées : la pétition du maire

(1) Débats du *Reichstag*, 13 juin 1879, p. 1757, 1758.

d'Hohfrankenheim à la Délégation tendant à l'institution d'une Cour supérieure de justice administrative (Débats du 22 février 1883, au cours desquels le député Gunzert proposa de confier provisoirement au Tribunal régional supérieur de Colmar les fonctions du Conseil d'Etat), et deux pétitions, l'une d'un sieur Arbogast de Strasbourg, tendant au même objet que la précédente (13 mars 1884), l'autre du Conseil municipal de Mulhouse du 4 mai 1904.

Les projets de réforme ne manquèrent pas non plus : projet Schneegans et consorts du 10 février 1882 à la Délégation, tendant à instituer un Conseil d'Etat de six membres faisant fonction de Cour supérieure pour les litiges administratifs ; — proposition von Stengel de transfert aux tribunaux ordinaires des fonctions des tribunaux administratifs ; — projet de réforme des juridictions inférieures administratives (1).

Deux propositions de réforme, bien que leur portée fût limitée, furent repoussées comme les autres : par le *Reichstag* le 21 juin 1879, la proposition Heckmann-Stintzy, Kablé et Winterer, aux termes de laquelle les membres du Conseil Impérial ne devraient plus remplir une fonction rémunérée dans l'administration supérieure d'Alsace-Lorraine ; par la Délégation qui passa à l'ordre du jour, la proposition Gunzert du 13 février 1883, d'après laquelle les membres du Conseil de district qui s'étaient occupés en première instance d'une affaire ne devaient point participer à ses débats devant ce tribunal.

Pourtant, le gouvernement allemand lui-même avait reconnu les vices de la loi de 1871.

Ainsi il s'associa à l'unanimité des orateurs déclarant, lors de la discussion du projet de loi sur la constitution et l'administration de l'Alsace-Lorraine en 1879, que le Conseil

(1) Voyez, pour plus de détails, Rosenberg, *op. cit.*, p. 833 et suiv.

Impérial n'était qu'une institution éphémère, provisoire (Débats du *Reichstag* des 13 et 14 juin 1879). A la séance du 21 juin 1879, le sous-secrétaire d'Etat Herzog dit que l'administration avait considéré l'institution du Consei. Impérial comme un pis-aller, et il ajouta qu'une des premières tâches du nouveau ministère d'Alsace-Lorraine serait de préparer et d'établir une autre organisation. Après avoir reconnu le fâcheux état de choses que tous étaient d'accord pour critiquer, le gouvernement fit des promesses formelles de réforme; le secrétaire d'Etat von Hofmann dit à la Délégation en 1883 : « L'administration a pris en considération le projet Schneegans... les travaux préparatoires sont si avancés... que le projet de loi... est soumis à l'étude des divisions du Ministère. J'espère qu'il pourra être déposé à la prochaine session de la Délégation ».

On ne vit rien venir, et le gouvernement se mit à prétendre que la question n'était pas urgente ou la réforme pas en rapport avec les dépenses qu'elle entraînerait. Le même von Puttkammer, qui avait critiqué l'organisation des tribunaux administratifs en Alsace-Lorraine alors qu'il était député, déclara, devenu ministre, le 14 mars 1901 : « La question est de savoir si ces dépenses considérables sont en rapport avec les services à attendre, et si ces services sont et pourront être meilleurs qu'auparavant... Je ne peux pas me figurer qu'un tribunal administratif, composé d'une manière quelconque, pourra mieux expédier les affaires, plus à fond ou plus consciencieusement que ne le fait actuellement le Conseil Impérial pour le domaine de sa compétence ».

Le secrétaire d'Etat von Köller objectait également le montant de la dépense qui s'élèverait à 60.000 marks. Bref,

(1) *Op. cit.*, p. 84, note 15.

on fit de telle sorte que, malgré toutes les promesses et bien que la Délégation eût tenu la réforme pour nécessaire et urgente, rien ne fut réalisé jusqu'à la guerre de 1914; d'autres soucis et des questions assurément plus urgentes occupèrent alors le gouvernement. Fischbach dit en son ouvrage précité (édition de 1912) : « Le projet de loi relatif à une Cour de justice administrative est déjà étudié, mais n'est pas encore rendu accessible au public ».

Que toutes ces manifestations, discours et pétitions n'aient eu aucun résultat, il en est une raison profonde, indiquée par le député Gunzert à la séance de la Délégation du 25 février 1896 (1) : le projet de loi, dont parlait von Hofmann, avait échoué, par suite de l'opposition du *Statthalter* von Manteuffel qui ne voulait pas soumettre les décisions des autorités administratives supérieures à la critique d'une Cour de justice administrative. Le chancelier d'Empire et les hauts fonctionnaires étaient opposés à la réforme. C'est là le secret motif de l'immobilité de l'administration, de l'impassibilité du gouvernement qui, tout en reconnaissant le bien-fondé des réformes demandées, restaient sourds à toutes les objurgations et pétitions. L'administration entendait rester maîtresse de ses actes et répugnait à tout contrôle juridique, à toute immixtion de juges, même proches d'elle, qui viendraient apprécier ses actions. Otto Mayer écrit : « Le pur régime des fonctionnaires voyait avec défaveur une institution qui lui faisait craindre pour son pouvoir des limitations qu'il considérait comme des entraves à une liberté utile » (2). L'administration n'a pas su, comme en France, accepter une limitation à sa toute puissance et se soumettre à un contrôle judiciaire, exercé par de vrais juges,

(1) Compte-rendu sténogr., p. 39.
(2) *Op. cit.*, p. 782.

qui savent tenir la balance égale entre les droits des administrés et les justes prétentions de l'administration, et non pas par des membres de l'administration, passagèrement érigés en juges et forcément favorables à l'administration.

DEUXIÈME PARTIE

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ALSACE ET DE LORRAINE

TITRE I

L'ORGANISATION

CHAPITRE I

SA CRÉATION

Au moment où, fin novembre 1918, l'administration française vint s'installer dans les trois départements recouvrés, les tribunaux administratifs existants avaient complètement cessé de fonctionner. Les magistrats, ou plutôt les membres de l'administration qui les composaient étant presque tous de nationalité allemande, avaient, en effet, quitté le pays. Il s'agissait de savoir comment et sur quelles bases serait organisée la nouvelle justice administrative.

Etant donné les vices nombreux et graves ci-dessus signalés du régime allemand, il n'était même pas question de le reconstituer tel quel purement et simplement. D'un autre côté, ne pouvait être introduit *de plano* tout le système français, car diverses règles avaient modifié considérablement le régime en vigueur sous le Second Empire : sur

la question de la compétence notamment, des différences essentielles séparaient la législation allemande des principes français ; il y avait eu une évolution différente du droit administratif en Alsace-Lorraine et en France. En outre, le Parlement français était saisi de projets tendant à l'abolition des Conseils de préfecture et à leur remplacement par des tribunaux administratifs régionaux, et cette réforme faillit être votée lors de la discussion des lois de finances de 1920 et de 1921.

C'est ce qui explique qu'un parti intermédiaire fut adopté en définitive ; tant par raison d'économie qu'à cause de la réforme considérée comme imminente des Conseils de préfecture et en vue de réaliser plus tard l'uniformité dans la juridiction territoriale et de premier ressort, un tribunal administratif unique fut institué dans les départements recouvrés pour juger beaucoup de litiges selon les lois allemandes maintenues en vigueur.

Durant la majeure partie de l'année 1919 diverses propositions furent émises et discutées, avant d'arriver à une solution définitive.

I. — Le 10 mars 1919 fut soumis tout d'abord au Conseil supérieur d'Alsace et de Lorraine un projet de décret aux termes duquel les Commissaires de la République statueraient par une simple décision administrative sur les recours qui étaient précédemment soumis aux Conseils de district et aux Offices d'assurances. D'autre part, il y était prévu qu'à la place du Conseil Impérial serait instituée une Commission du contentieux de huit membres, tous nommés par le Haut-Commissaire de la République, quatre d'entre eux choisis parmi les chefs des services administratifs généraux à Strasbourg. Auraient été dévolus à cet organe l'appel des décisions dites contentieuses des Commissaires de la République et la connaissance en dernier ressort des recours soumis en vertu

des lois locales aux autorités centrales d'Alsace-Lorraine et à l'Office fédéral d'Assurances sociales.

La combinaison revenait à rétablir le régime antérieur, l'administration active se soumettant complètement la juridiction administrative, avec l'aggravation causée par la suppression des tribunaux administratifs de première instance. Cette conception était d'autant moins admissible sur un territoire redevenu français que toute l'évolution de la juridiction administrative en France avait abouti, après de laborieux efforts, à la séparation de la juridiction administrative et de l'Administration proprement dite. Le projet en question ne fut pas adopté, sur l'observation d'un membre alsacien du Conseil que le vœu était de voir les membres des tribunaux administratifs aussi indépendants que possible de l'administration.

II. — La question fut reprise à la séance du Conseil supérieur d'Alsace et de Lorraine du 5 août 1919 (1). Le Directeur de l'Intérieur, M. Andrieux, depuis lors maître des requêtes au Conseil d'État, présentait un rapport sur l'organisation provisoire de la justice administrative en Alsace et Lorraine (2). Il rappelait les lignes essentielles du premier projet, d'ailleurs abandonné, puis indiquait les nouvelles dispositions tendant à instaurer un régime provisoire de la juridiction administrative : un premier degré, vrai tribunal se rapprochant des Conseils de préfecture français au point de vue de leur composition ; mais un tribunal unique, parce que les attributions contentieuses des anciens Conseils de district étant moins nombreuses que celles des Conseils de préfecture français, une simplification pourrait être réalisée. L'institution nouvelle n'aurait au surplus qu'un caractère

(1) *Procès-verbaux des séances du Conseil supérieur d'Alsace et de Lorraine*, août 1919, p. 44.

(2) *Id.*, p. 80.

provisoire ; enfin les tendances générales actuelles vers une diminution du nombre des Conseils de préfecture étaient favorables à une telle institution. La compétence de ce tribunal serait celle des Conseils de district, des attributions desquels il hériterait ; néanmoins des modifications de la législation locale maintenue pourraient intervenir, et par exemple toute la législation française en matière d'élections être appliquée, donc le contentieux des élections départementales être soumis au tribunal administratif supérieur comme dans le reste de la France.

La procédure en vigueur devant les Conseils de préfecture pourrait y être admise, mais il n'y aurait aucun avantage, attendu qu'elle est assez proche de la procédure allemande. Il vaudrait donc mieux maintenir cette dernière à titre de procédure locale, en introduisant l'obligation de présenter les recours sur papier timbré.

Le nouveau tribunal siègerait à Strasbourg et compterait quatre ou six membres, répartis en deux sections, nommés par le Commissaire général parmi les personnes âgées de vingt-cinq ans au moins, possédant la licence en droit ou un grade de droit local, ou ayant exercé dix ans des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire.

L'appel des décisions de ce tribunal serait porté au Conseil d'État : solution préférable à celle qui eût consisté à remplacer le Conseil Impérial par un nouvel organe, en raison des garanties plus grandes données aux citoyens et du rapprochement ainsi effectué entre les deux législations.

Le Conseil d'État n'aurait été toutefois ni le juge de droit commun, ni le juge du recours pour excès de pouvoir.

A l'appui de cette singulière conception, le rapporteur alléguait que, si l'on appliquait la loi française du 24 mai 1872, des difficultés et des conflits pourraient surgir entre la juridiction administrative et les tribunaux judiciaires qui con-

naissent, selon le droit local, de certaines contestations considérées comme ayant le caractère administratif en droit français. Il avançait assez audacieusement, en outre, que les populations ne désiraient probablement pas le recours pour excès de pouvoir et se contenteraient du recours hiérarchique ; une des plus graves critiques faites au régime allemand de la juridiction administrative en Alsace-Lorraine avait pourtant été l'absence d'un recours pour excès de pouvoir.

La discussion du rapport fut brève. Un membre demanda l'envoi du projet de décret au Conseil d'État pour avis ; le rapporteur fit observer que la chose n'était pas nécessaire, puisqu'il s'agissait de reconnaître, et non de créer, la compétence du Conseil d'État comme juge d'appel des décisions du Tribunal administratif. Une discussion s'engagea ensuite sur les élections qui allaient avoir lieu dans peu de mois, dont le contentieux semble avoir préoccupé les membres du Conseil plus que tout autre chef de la compétence dévolue à à la nouvelle juridiction. Les lois relatives à cette matière s'appliquent de plein droit dans les territoires recouvrés, afin que les électeurs aient les mêmes garanties dans toute la France. Enfin un membre demanda la suppression de l'appel comme d'abus en matière ecclésiastique, ce qui fut promis.

La discussion fut alors close et les conclusions du rapport adoptées par le Conseil.

III. — Le décret du 26 novembre 1919 (1) reproduit dans ses grandes lignes le projet ci-dessus exposé, sauf la grosse différence de l'introduction expresse du recours pour excès de pouvoir. Ce décret était pris conformément à la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire en Alsace et

(1) *Journ. off.* 28 novembre; *Bulletin officiel d'Alsace-Lorraine,* 1919, p. 3016; Delpech, *Code administratif,* p. 683; S. *Lois ann.*, 1922, p. 449; *Dalloz pér.*, 1919.4.274.

Lorraine (1), permettant l'emploi de décrets pour introduire la législation française et pour modifier la législation locale.

Le 23 décembre 1919 le gouvernement présenta à la Chambre des députés un projet de loi portant ratification du décret précité.

Le 23 avril 1920 le député Schumann donna lecture à la Chambre d'un rapport sur ce projet de loi au nom de la Commission d'Alsace et Lorraine (2); il y exposait succinctement la situation des tribunaux administratifs sous le régime allemand dont il faisait la juste critique, puis indiquait les points principaux du décret du 26 novembre 1919.

Le projet de loi portant ratification du décret du 26 novembre 1919 fut adopté sans débats par la Chambre dans sa séance du 28 juin 1920 (3).

Le 25 novembre 1920 le Sénat renvoya le projet de loi à la commission chargée de l'examen des projets et propositions concernant l'Alsace et Lorraine (4).

Depuis cette date toute trace est perdue, à notre connaissance, de l'étude de ce projet; en tout cas il n'a jamais été discuté ni ratifié par le Sénat et ne le sera sans doute plus jamais, vu le laps de temps écoulé depuis lors; l'accident n'a pas empêché le Tribunal administratif de fonctionner depuis de longues années.

Dans la suite, un grand nombre de lois et de décrets ont attribué compétence au Tribunal administratif pour différentes matières (5).

---

(1) *Bull. off. d'Als.-Lorr.*, 1919, p. 2825; S. *Lois ann.*, 1921, p. 205; *Dalloz pér.*, 1919.4.270.

(2) *Journ. off.*, Doc. parl., Chambre, annexe n° 767, p. 700.

(3) *Journ. off.*, Chambre, p. 2505.

(4) *Journ. off.*, Doc. parl., Sénat, 2e session extraordinaire, annexe n° 499, p. 895.

(5) V. Delpech, *Code administratif*, p. 683, note 1.

CHAPITRE II

SON RÉGIME INTÉRIEUR

A. — Le décret du 26 novembre 1919 crée un Tribunal administratif unique pour les trois départements recouvrés, siégeant à Strasbourg. Cette mesure constitue une sorte de préface à la réforme des Conseils de préfecture, réalisée par le décret du 6 septembre 1926 qui institue des Conseils interdépartementaux.

Le Tribunal administratif est un véritable tribunal, possédant des attributions contentieuses, ce n'est plus un organisme comprenant des membres de l'administration active. Il se compose de cinq membres, dont un président ; ces membres, de même qu'un commissaire du gouvernement et un secrétaire-greffier, ont été nommés par le Commissaire général de la République. Ce dernier pouvait, par arrêté, diviser le Tribunal en deux sections ; six membres devaient alors être nommés, parmi lesquels le Commissaire général devait désigner un vice-président ; il nommait encore un commissaire du gouvernement adjoint. Il n'a jamais fait usage de cette faculté.

Le Tribunal doit siéger en nombre impair et compter au moins trois membres.

B. — Les conditions d'aptitude à la fonction de membre du Tribunal, commissaire du gouvernement ou commissaire

adjoint, étaient les suivantes, dans l'ensemble analogues à celles demandées pour les Conseils de préfecture : l'âge minimum de vingt-cinq ans, la licence en droit, un grade de droit local ou encore l'exercice pendant dix ans de fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire.

Il fallait en outre figurer sur une liste d'aptitude établie par une commission instituée par le Commissaire général de la République. L'office de cette commission fut introduit sur la demande de l'assemblée générale du Conseil d'État à laquelle le projet de décret avait été soumis. D'après l'arrêté du Commissaire général du 3 décembre 1919, elle avait pour président le Doyen de la Faculté de droit de Strasbourg et comme membres un juge du Tribunal de première instance de Strasbourg et le Directeur de l'Intérieur au Commissariat général.

Mais ces conditions ont été modifiées par le décret du 27 août 1926 (1), qui abroge l'article 9 du décret du 26 novembre 1919. Désormais, pour être nommé membre du Tribunal administratif ou commissaire du gouvernement il faudra subir les épreuves d'un concours.

Lorsqu'il y aura un ou plusieurs membres du Tribunal administratif à remplacer, un arrêté du Président du Conseil des ministres, inséré au *Journal officiel*, indiquera le nombre des places vacantes et la date du concours. Un délai de deux mois au minimum séparera la publication au *Journal officiel* de la date d'ouverture du concours. Les candidats auront vingt jours à compter de celui de la publication de l'arrêté pour se faire inscrire au secrétariat général de la préfecture du département où ils résident ; en même temps ils devront déposer les pièces attestant qu'ils remplissent les conditions prescrites pour pouvoir se présenter

(1) *Journ. off.* 30-31 août; *Dalloz pér.*, 1927.4.25.

au concours. Ces conditions sont les suivantes : il faut être citoyen français et jouir de tous ses droits, avoir vingt-cinq ans accomplis, avoir satisfait aux lois sur le recrutement de l'armée, le cas échéant compter un temps de service suffisant pour avoir droit à pension lors de la mise à la retraite, être licencié en droit ou gradué de droit local. Chaque candidature fera l'objet d'une enquête, dont le préfet adressera le résultat au Directeur général des services d'Alsace et Lorraine, en même temps que le dossier de chaque candidat inscrit dans le département. Le Directeur soumettra le résultat de cette enquête et chaque dossier, avec ses propositions, au Président du Conseil des ministres, qui appréciera si les candidats ont les qualités requises et arrêtera définitivement la liste des candidats au concours. La décision prise devra être notifiée à tout intéressé quinze jours avant l'ouverture de la session.

Les épreuves du concours doivent avoir lieu à Strasbourg; elles comprennent obligatoirement une épreuve en langue allemande, dont les conditions seront fixées par arrêté du Président du Conseil sur proposition du Directeur général des services d'Alsace et Lorraine. Le jury du concours est présidé par le Directeur général des services d'Alsace et Lorraine et se compose d'un membre du Conseil d'Etat désigné par le vice-président de celui-ci, du président du Tribunal administratif, d'un professeur de droit administratif et d'un professeur de langue et littérature allemande des Facultés de Strasbourg désignés par le Directeur général des services d'Alsace et Lorraine.

C. — Les fonctions de membre du Tribunal administratif, de commissaire ou de commissaire-adjoint du gouvernement sont incompatibles, soit avec tout autre emploi public, soit avec l'exercice d'une profession. Les conseillers et commissaires du gouvernement sont donc en mesure de

se consacrer uniquement à leur fonction, ils sont surtout indépendants de l'administration active, progrès des plus importants par rapport à l'organisation précédente.

Cependant ils ne sont pas inamovibles, ils n'ont pas de garanties contre une révocation ou un déplacement ; il n'existe aucune réglementation des mesures disciplinaires, aucun statut n'assure l'indépendance de ces magistrats, assez grave lacune, il est vrai, que l'on peut espérer voir un jour comblée.

Les traitements des membres du Tribunal administratif ont été fixés par un arrêté du Commissaire général en date du 27 décembre 1919, ils ont été modifiés par les décrets des 14 octobre 1927 et 5 novembre 1928.

Il est à relever que la situation des membres du Tribunal administratif se rapproche beaucoup de celle des conseillers de préfecture de 3e classe aux points de vue du recrutement (art. 5 du décret du 6 septembre 1926), de l'incompatibilité, des inéligibilités et de l'amovibilité. La seule différence est qu'il n'y a point pour les premiers les trois classes entre lesquelles sont répartis les derniers.

TITRE II

LA COMPETENCE

A. — Le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine est non un juge de droit commun, mais un juge d'attribution, c'est-à-dire qu'il ne connaît que des matières expressément dévolues à lui par un texte et qu'il doit pour chaque litige vérifier si sa compétence est établie ou non. Dans la négative, il se déclare incompétent purement et simplement, sans avoir à indiquer le tribunal compétent.

Il a d'autre part une compétence territoriale limitée aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, compétence qui est à considérer comme d'ordre public, et qui, de même que la compétence *ratione materiae*, doit être examinée d'office par lui. Cette compétence s'entend comme venant de l'endroit où se sont produits les faits donnant lieu au procès. Il peut toutefois exister des dérogations, par exemple en matière de travaux publics ou de concession de chemins de fer : un même entrepreneur travaille dans plusieurs départements, une concession de chemins de fer embrasse divers départements; dans ces cas, il y a une élection de domicile, qui est une clause de l'adjudication et doit être observée à ce titre (1).

(1) Cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 984; Cons. d'Et., 1er août 1924, Chemins de fer de l'Etat, *Sirey*, 1925.3.26.

B. — Les attributions du Tribunal administratif ont deux origines : elles proviennent soit du décret du 26 novembre 1919, soit de mesures postérieures.

Le décret du 26 novembre 1919 donne au Tribunal administratif la connaissance des réclamations portées autrefois devant les Conseils de district (art. 1, alin. 2), des recours que jugeait en premier ressort le Conseil Impérial (art. 5), des réclamations contre les élections des maires et adjoints (art. 3), enfin de l'appel contre les décisions de l'autorité de tutelle en matière de reddition de comptes des comptables (art. 4).

Depuis lors un certain nombre de matières ont été attribuées au Tribunal administratif par introduction des lois françaises donnant compétence à la juridiction administrative. Cette introduction se fit d'abord par lois spéciales ou par décrets en cas d'urgence, sur le fondement de l'art. 4 de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine, laquelle, tout en maintenant les différentes dispositions législatives et réglementaires alors en vigueur dans les départements recouvrés, prévoyait en outre dans son article 7 la possibilité d'assurer par voie de loi spéciale ou de décret « l'application des lois et règlements locaux ou leur adaptation temporaire aux lois et institutions françaises ». Tout décret pris en vertu de ces deux textes devait être soumis à la ratification des Chambres dans le délai d'un mois à compter de sa promulgation. C'est en vertu de l'article 4 précité que fut pris le décret du 26 novembre 1919, pour autant qu'il introduit la législation française, que furent données au Tribunal administratif, pour ne citer que les dispositions les plus importantes, la compétence en matière de travaux publics (décret du 18 avril 1922 [1], lui attri-

(1) *Journ. off.* 28 avril, p. 4408.

buant connaissance des litiges prévus par les alinéas 2 et 3 de l'art. 4 loi du 28 pluviôse an VIII) ; en matière de contributions indirectes, d'impôt sur le chiffre d'affaires, d'abonnement à la taxe sur les spectacles, la compétence donnée aux conseils de préfecture par la loi du 25 juin 1920, art. 70, §§ 4, 5, art. 94, § 2 (décret du 27 mars 1922 (1), ratifié par la loi du 15 janvier 1924) (2); en matière de demandes en exonération d'impôts directs par application des lois sur les habitations à bon marché et la petite propriété, la même compétence que celle des conseils de préfecture (décret du 25 septembre 1923 (3), ratifié par la loi du 31 juillet 1924); en matière de contraventions de grande voirie et d'usurpations commises sur les chemins vicinaux, la compétence dévolue aux conseils de préfecture (décret du 27 mai 1924 (4), ratifié par la loi du 29 juillet 1925) (5) ; etc.

Mais la loi du 24 juillet 1925 (6), art. 7, déclare qu'il faudra désormais, une fois écoulé le délai d'un an après la promulgation de la loi, une loi spéciale afin d'introduire la législation française dans les territoires recouvrés.

La publication de textes législatifs ou réglementaires par insertion au *Bulletin officiel d'Alsace et de Lorraine* doit être considérée comme suffisante, en l'absence de toute disposition en la matière (7).

Contrairement à ce qui se passe pour les conseillers de préfecture, les membres du Tribunal administratif n'ont aucune attribution personnelle, comme la participation aux

(1) *Journ. off.* 6 avril, p. 3374.
(2) *Journ. off.* 19 janvier, p. 619.
(3) *Journ. off.* 1er octobre, p. 9557.
(4) *Journ. off.* 31 mai, p. 4847.
(5) *Journ. off.* 31 juillet, p. 7288.
(6) Sirey, *Lois annotées*, 1925, p. 2105; *Dalloz pér.*, 1926.4.194.
(7) Conseil d'État, 8 mai 1931, Société anonyme des mines de fer de Rochonvillers, *Sirey*, 1932.3.112.

opérations des conseils de revision par exemple. Restent donc les attributions du Tribunal lui-même, qui se divisent en deux catégories, à vrai dire d'importance fort inégale : les attributions administratives, très peu nombreuses, et les attributions contentieuses, que nous grouperons par matières principales.

CHAPITRE I

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES

Elles sont de deux ordres seulement : en matière de reddition de comptes des comptables et d'autorisations de plaider.

SECTION I. — Reddition de comptes des comptables.

Aux termes de l'article 4 du décret du 26 novembre 1919, le Tribunal administratif connaît du recours contre les décisions de l'autorité de tutelle en cette matière (art. 20, alin. 2, de la loi du 30 décembre 1871 et art. 68 de la loi communale du 6 juin 1895). Sa compétence succède ici à celle des Conseils de district; le rapport Andrieux précité prévoyait expressément le transfert au nouveau tribunal de cette attribution des Conseils de district; l'exposé des motifs du projet de loi portant ratification du décret du 26 novembre 1919 (1) mentionnait également le maintien à titre transitoire de cette compétence.

Les comptes des receveurs des communes et des établissements publics sont arrêtés par l'autorité de tutelle (préfet et sous-préfet, qui ont succédé l'un au président de district et l'autre au directeur de cercle). Les receveurs ont la faculté

(1) *Journ. off.*, Doc. parl., Chambre, annexe n° 98, p. 90.

de former contre ce règlement, auprès de l'autorité de tutelle, une opposition qui a pour effet de saisir de l'ensemble des comptes le Tribunal administratif, lequel statue en dernier ressort. Un recours en cassation au Conseil Impérial contre la décision du Conseil de district était seul possible; aujourd'hui, étant donné la disparition du Conseil Impérial, le recours en cassation est porté devant le Conseil d'État.

Cette compétence n'est pas du tout celle des Conseils de préfecture, elle se fonde sur les seules lois locales et se trouve être beaucoup plus restreinte que la leur. Les Conseils de préfecture ont en effet pour rôle d'apurer tous les comptes des receveurs des communes, hospices et établissements de bienfaisance dont les revenus ordinaires pour les trois dernières années ne dépassent pas 100.000 francs (loi du 5 avril 1884, art. 157), des receveurs des associations syndicales autorisées (loi du 21 juin 1865, art. 16, § 2), ainsi que des comptables de fait (décret du 31 mai 1862, art. 25 et lois du 21 juin 1865, art. 16, § 2, du 5 avril 1884, art. 155 et 157); par quoi ils jouent le rôle des autorités de tutelle du droit local. En Alsace et Lorraine, le Tribunal administratif n'est saisi de l'examen des comptes que d'une façon contentieuse et que si le receveur conteste la décision de l'autorité de tutelle.

SECTION II. — **Autorisations de plaider.**

Le Tribunal administratif les accorde aux établissements publics du culte.

Le fondement de cette compétence ne repose sur aucun texte postérieur au retour de la France en Alsace et Lorraine; comme ces établissements publics ont besoin d'une autorisation pour ester en justice, il n'y aurait, hors le Tribunal administratif, aucune autorité compétente pour la leur accorder. Selon la solution traditionnelle, cette autorisa-

tion n'est pas un simple avis, mais une véritable décision.

De fait, en sa qualité de successeur des Conseils de district, le Tribunal administratif est fréquemment saisi de demandes d'autorisation des conseils de fabrique, conseils d'administration de séminaires diocésains, pour le culte catholique (décrets du 30 décembre 1809, art. 77 et 79, du 6 novembre 1813 relatif à l'administration et à la conservation des biens que possède le clergé); des consistoires, pour le culte protestant (ordonnance du 23 mai 1834, décret du 26 mars 1852 sur l'organisation des cultes protestants) et pour le culte israélite (ordonnance du 25 mai 1844). Sur ce dernier point, le Tribunal administratif a admis sa compétence en raison de l'analogie avec les autres cultes, une attribution expresse ne lui ayant pas été faite (1).

Il y a lieu de produire au Tribunal un extrait du registre des délibérations du conseil ou consistoire, portant une copie des décisions ou explications sur l'affaire litigieuse, et un avis du conseil municipal de la commune, conformément à l'art. 59, alin. 4, de la loi communale locale. S'il s'agit d'une action en paiement d'un legs, il faut y ajouter un arrêté du Directeur des cultes autorisant la fabrique ou le consistoire à accepter le legs. L'autorisation de plaider doit être donnée, il va sans dire, non seulement quand l'établissement public est demandeur, mais encore lorsqu'il est défendeur, même reconventionnel seulement, à une action en justice.

Les autres établissements publics et les communes n'ont pas besoin en Alsace et Lorraine d'une autorisation émanant d'une juridiction administrative; seuls les établissements publics du culte doivent l'obtenir en raison du maintien du régime concordataire dans les départements recouvrés.

(1) Arrêté du 3 octobre 1928 non publié, *T. A.*, 4064/28.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES

Le Tribunal administratif est, il va de soi, soumis aux principes généraux qui gouvernent tous les tribunaux : respect de l'autorité de la chose jugée; il a rejeté une demande portée devant lui, alors qu'une autre demande portant sur le même objet avait déjà été repoussée par la juridiction civile (1) ; — prohibition de statuer par voie de disposition générale ou réglementaire, ou d'invoquer l'obscurité de la loi pour ne pas juger, etc.

Ces attributions ont été confiées au Tribunal administratif, soit par l'article 1, alinéa 2, du décret du 26 novembre 1919 (affaires portées auparavant devant les Conseils de district), soit par l'article 5 du même décret (recours directement portés devant le Conseil Impérial), soit enfin par les lois ou décrets postérieurs à 1919 (nouvelle compétence).

Elles concernent les matières suivantes :

1° élections municipales, des conseillers d'arrondissement, délégués sénatoriaux, membres des chambres de commerce et délégués à la sécurité des ouvriers mineurs ;

2° élections cultuelles, difficultés concernant les biens du clergé ;

(1) Espèce *T. A.*, 2341/27.

3° contributions directes (taxes locales et impôts généraux, pour la France entière);

4° contributions indirectes;

5° travaux publics;

6° contraventions de voirie;

7° voirie, hygiène et salubrité publiques;

8° législation du travail;

9° assistance publique;

10° communes (délibérations des conseils municipaux, décisions de l'autorité de tutelle);

11° divers : associations, forêts, dommages de guerre.

Pour chaque ordre différent d'attributions, nous allons indiquer les espèces qui nous ont paru les plus intéressantes à signaler, ou parce qu'elles touchent à des questions au sujet desquelles la jurisprudence générale se montre indécise, ou parce qu'elles offrent certaines particularités afférentes à la réglementation locale.

SECTION I. — **Élections.**

Sa compétence en cette matière se fonde sur les seuls textes postérieurs à 1918, et procède des règles qui sont les mêmes pour le territoire français tout entier. Cette question avait préoccupé au premier chef l'administration et le Conseil supérieur d'Alsace et Lorraine; il y fut dit, au cours de la séance du 5 août 1919 (1), qu'un contentieux local en matière d'élections législatives ne pouvait exister et que les électeurs alsaciens et lorrains avaient droit aux mêmes garanties que ceux du reste de la France.

C'est dans ces conditions que le décret du 26 novembre 1919, article 3, attribue compétence au Tribunal administratif

(1) *Procès-verbaux des séances du Conseil supérieur d'Alsace et Lorraine*, août 1919, p. 44, déclarations de M. Tissier.

pour connaître des réclamations contre les élections des conseillers municipaux, maires et adjoints, des délégués sénatoriaux, des conseillers d'arrondissement. Le même texte porte expressément que les réclamations contre les élections des conseillers généraux seront portées devant le Conseil d'État, conformément à la loi du 31 juillet 1875. Le Tribunal administratif est encore compétent pour juger les réclamations contre les élections des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs (Code du travail, art. 134 et suiv., arrêté du Commissaire général du 1er octobre 1919), et celles élevées contre les élections des membres des chambres de commerce (décret du 12 février 1924, art. 6, ratifié par la loi du 10 avril 1927).

En cette matière, la jurisprudence du Tribunal administratif est abondante, elle se conforme en général à celle du Conseil d'État et n'a apporté que quelques solutions nouvelles.

I. *Élections municipales.* — C'est la catégorie qui a donné lieu au plus grand nombre de décisions.

Les *conditions à remplir pour être électeur ou éligible* ont tout d'abord donné lieu à la prononciation de divers arrêtés.

Ainsi dans l'espèce Élections municipales de Petit-Landau, du 26 juillet 1920 (1), le Tribunal administratif, après avoir rappelé que, si la qualité d'électeur ne dépend pas de l'inscription sur la liste électorale, l'électeur ne pouvait exercer son droit de vote que s'il était inscrit, dit qu'il n'est pas exigé, pour qu'un candidat soit éligible, qu'il figure sur la liste électorale, il suffit qu'il remplisse simplement les conditions pour y être porté (loi du 5 avril 1884, art. 14, 23, 31).

(1) *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1920, p. 506.

Dans l'espèce Élections municipales de Dannemarie, du 28 juillet 1920 (1), du principe que toutes les conditions pour l'éligibilité doivent être remplies au moment de l'élection, a été appréciée la réclamation de la *nationalité* française en vertu du Traité de Versailles et tirée cette juste conséquence que cette nationalité n'est conférée qu'à partir de l'inscription sur le registre spécial de nationalité (Cf Traité de Versailles, du 28 juin 1919, art. 54, Annexe, § 2).

Aux termes d'un arrêté du 29 mai 1929 (*T. A.*, 3077/29), le délai de dix ans après la naturalisation pour obtenir une fonction ou mandat électif, prévu par la loi du 10 août 1927, articles 6 et 14, n'est pas opposable aux étrangers qui ont réclamé la nationalité française en vertu du Traité de Versailles.

Dans l'ordre des incapacités, l'espèce Élections municipales de Blancherupt du 14 juin 1929 (*T. A.*, 3435/29) a donné lieu au rejet d'une réclamation contre l'élection d'un individu qui avait subi une *condamnation pénale* avant la promulgation du décret du 26 novembre 1919; cette condamnation ne devait entraîner qu'une incapacité prévue par la loi allemande; celle-ci, ayant supprimé l'incapacité perpétuelle prévue par le décret organique du 2 février 1852, il n'était plus possible aux tribunaux de prononcer qu'une incapacité de cinq ans (art. 30, loi communale locale); or, le délai étant déjà expiré, le rejet de la réclamation s'imposait.

Un cas intéressant a été jugé le 12 novembre 1930 : Schall (2). Le candidat en question avait été condamné par une cour d'assises à un an de prison et cinq ans d'interdiction de séjour, mais entre-temps avait été gracié; il était

---

(1) *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1920, p. 446.

(2) *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1931, p. 265, avec note de M. le professeur Delpech.

néanmoins inéligible et son élection fut annulée : la grâce avait bien opéré la remise de la peine principale, mais non pas celle des incapacités accessoires, au nombre desquelles il faut compter la dégradation civique; à plus forte raison en est-il ainsi lorsque la peine a déjà reçu un commencement d'exécution. Aussi bien ce point ne constitue-t-il pas une question préjudicielle qu'il faudrait soumettre au préalable aux tribunaux judiciaires. D'autre part, les bulletins au nom du candidat inéligible doivent entrer en ligne de compte pour le résultat du scrutin, dès qu'il ne s'agit pas d'une femme dont l'incapacité politique est fondamentale et absolue; il importe peu que l'inéligibilité du candidat soit notoire ou définitivement établie; c'est donc à tort que le bureau électoral a proclamé élu le candidat suivant l'inéligible dans l'ordre des suffrages.

Dans deux espèces, 14 mai 1930 (*T. A.*, 3428/29) et 15 juin 1929 (*T. A.*, 3728/29), le Tribunal administratif a annulé l'élection de l'un de deux beaux-frères dans une commune de plus de cinq cents habitants, l'alliance ne pouvant être considérée comme supprimée par un décès de la personne qui causait l'alliance, et par un remariage (art. 35, loi du 5 avril 1884) (1).

Au sujet des *opérations elles-mêmes du vote*, des annulations et une appréciation des irrégularités substantielles s'aperçoivent dans une série d'arrêtés, entre autres celui du 12 juin 1920, Élections municipales de Hayange (2) : de faux bulletins de vote, dont le nombre ne peut être établi, ayant été substitués aux véritables, il y a lieu d'annuler l'élection dans son ensemble; et l'*annulation* des opérations du premier tour de scrutin entraîne celle des opérations du

(1) Cf. *Rép. prat. Dalloz*, v° *Élections*, n° 1115.
(2) *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1920, p. 508.

second tour, même si ces dernières ne sont pas viciées. Les deux tours ne sont autre chose que des parties strictement solidaires d'une seule opération administrative, l'élection. Dans un autre cas, celui du 12 juin 1929 (*T. A.*, 3532/29), a été prononcée l'annulation des deux tours de scrutin lorsqu'à deux reprises des bulletins d'une liste de conseillers municipaux avaient disparu de la salle de vote (arrêté confirmé par arrêt du Conseil d'État du 4 juillet 1930).

Il doit y avoir également annulation lorsque le maire a interdit le dépôt d'une liste dans la salle de vote, infraction à la loi du 8 juin 1923 portant atteinte à la liberté du scrutin : Élections municipales de Vitry-sur-Orne, du 26 juin 1929 (*T. A.*, 3799/29). L'arrêté a été confirmé par le Conseil d'Etat le 28 novembre 1930 (1).

Etant donné que les *infractions* réprimées par des lois de caractère pénal, telles que celles des 20 et 31 mars 1914, 8 juin 1923, ne constituent pas à elles seules des motifs suffisants pour faire annuler une élection, le pouvoir d'appréciation a été utilisé par le Tribunal administratif pour infirmer une élection ou rejeter les recours formés contre elle, selon qu'il trouvait, ou non, en la cause, une pression ou une manœuvre de nature à vicier l'élection. Ainsi la distribution de bulletins de vote le jour du scrutin, infraction à la loi du 8 juin 1923, ne lui a pas suffi pour prononcer l'annulation de l'élection attaquée : Élections municipales de Lipsheim, Mittelhausbergen et Innenheim (*T. A.*, 3419, 3420 et 3441/29). Et non plus le fait qu'un assesseur avait invité les électeurs à chercher des bulletins chez le maire : Élections municipales de Diemeringen, du 1er juin 1929 (*T. A.*, 3421/29). Au contraire, au cas où des bulletins de vote transparents permettaient de lire les noms au verso, l'annu-

(1) Lebon, p. 1006.

lation lui a paru la sanction nécessaire, parce qu'ils portaient des signes extérieurs de reconnaissance, et parce qu'en fait ces mêmes bulletins, n'ayant pas été annexés au procès-verbal, le nombre des suffrages exprimés en faveur des candidats ne pouvait plus être établi : Élections municipales d'Hilsprich, du 21 mars 1928 (*T. A.*, 790/28). De même il a vu une irrégularité substantielle du scrutin au cas d'un bureau de vote fermé prématurément, alors que le fait n'avait pas été annoncé de façon suffisante et que tous les électeurs n'avaient ainsi pu en être avertis : Élections municipales de Barchain, du 6 juin 1929 (*T. A.*, 3480/29).

N'est pas fondée la réclamation reprochant la mise au compte de celui qui a notoirement fait acte de candidature de voix que l'on aurait pu attribuer à un homonyme, lorsque ce dernier ne s'est pas déclaré candidat : arrêté du 7 mai 1920, Élections municipales de Grussenheim (1), Élections municipales d'Eberbach, du 29 mai 1929 (*T. A.*, 3422/29).

Si les opérations du second tour ont porté sur plus de sièges qu'il ne devait légalement être fait, elles doivent être annulées (même arrêté).

Une réclamation qui se fonde sur de simples allégations, contestées d'ailleurs par la partie adverse, doit être rejetée faute de commencement de preuve : Élections municipales de Montbronn, du 5 juin 1929 (*T. A.*, 3469/29), confirmé par arrêt du Conseil d'État en date du 30 mai 1930. *A fortiori* doit-il en être de même si la protestation contre une élection n'est accompagnée d'aucun grief précis : 24 mai 1929 (*T. A.*, 3086/29).

II. *Élections des maires et adjoints.* — Il y a une *irrégularité substantielle* de l'élection du maire ou de l'adjoint lorsque n'a pas été observé le délai de trois jours francs avant

(1) *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1920, p. 381.

celui de la réunion du Conseil municipal prévu par l'art. 77 de la loi du 5 avril 1884 : 21 juin 1929 (*T. A.*, 3789/29), Élections d'Ergersheim, 27 juin 1929 (*T. A.*, 3898/29), confirmé par arrêt du Conseil d'État du 19 décembre 1930.

Le conseiller municipal irrégulièrement élu pour une raison ou une autre fait cependant légalement partie du conseil municipal et doit être convoqué pour l'élection du maire et de l'adjoint, faute de quoi l'élection doit être annulée, le collège électoral étant constitué de façon irrégulière : 7 mai 1920, Élections de Grussenheim, déjà cité. Le conseil doit en effet avoir été complété s'il y a lieu avant de procéder à l'élection du maire, et il doit comprendre tous les conseillers élus (art. 77, loi du 5 avril 1884). Bien que la loi du 6 juin 1895 régisse la plupart des questions qui se posent en matière communale, par exception la loi française trouve ici son application, de même encore que pour la publicité des séances du conseil municipal (art. 54 et 56 de la loi de 1884, mis en vigueur par une loi du 14 mai 1930).

Si le délai de trois jours prévu pour la convocation du conseil n'a pas été observé, le maire, faisant usage de son pouvoir, ajourne à bon droit l'élection, et le conseil municipal, réuni malgré l'avis de l'ajournement, n'a pu procéder valablement aux élections (Élections d'Ergersheim, précité).

La *révocation* du maire ou de l'adjoint entraîne l'inéligibilité de l'intéressé pendant une année à dater du décret de révocation, sauf en cas de renouvellement général des conseils municipaux (art. 86, loi du 5 avril 1884) ; toute réélection intervenant dans ce délai doit être annulée : 6 octobre 1926, Élections de Basse-Yutz (*T. A.*, 1551/26), confirmé par le Conseil d'État le 19 novembre 1926 ; 4 mars 1927, mêmes élections (*T. A.*, 265/27).

Une commune de moins de 2.500 habitants n'a droit qu'à un adjoint, aux termes de l'art. 73 de la loi du 5 avril 1884 ;

elle peut toutefois nommer un ou des *adjoints supplémentaires* par délibération du conseil municipal sur proposition du maire (loi du 27 juillet 1923). La nomination d'un second adjoint, irrégulière faute de délibération à cet effet, doit cependant être tenue pour valable parce que non arguée de nullité dans les délais légaux (art. 79, loi du 5 avril 1884).

Si le premier adjoint étant mort et le second l'ayant remplacé, une nouvelle élection d'un second adjoint est faite sans délibération préalable du conseil, cette élection doit être annulée : 8 juin 1927 (*T. A.*, 1031/27).

Un agent de l'administration des postes, télégraphes et téléphones est inéligible aux fonctions d'adjoint, même s'il se prétend autorisé à cet effet par la Direction des postes et même s'il exerce ses fonctions dans une autre commune que celle dans laquelle il a été élu ; l'incompatibilité est absolue, d'après l'article 80 de la loi du 5 avril 1884 : Élections municipales de Lutterbach, 23 février 1927 (*T. A.*, 41/27), confirmé par le Conseil d'État le 3 février 1928 (1). Cf. Conseil d'État, 18 avril 1905, Élections de Billey (2).

Un arrêté du 27 juin 1929 (*T. A.*, 3815/29) a déclaré nulles les élections de deux adjoints, alors que deux membres démissionnaires du conseil municipal n'ont pas été convoqués, bien qu'un accusé de réception de la démission par le préfet n'ait pas été fait, et qu'un mois ne se soit pas écoulé depuis un nouvel envoi de la démission par lettre recommandée (art. 60 de la loi du 5 avril 1884).

III. *Élections des délégués sénatoriaux.* — Une élection de délégués sénatoriaux est nulle lorsqu'on n'a pas observé le délai de trois jours francs avant celui de la réunion, prescrit par l'article 48 de la loi du 5 avril 1884, il y a

(1) Lebon, p. 161.
(2) Lebon, *Recueil des arrêts*, p. 413.

là une irrégularité substantielle : 2 octobre 1929 (*T. A.*, 5558/29).

Il en est de même lorsque y ont pris part des conseillers municipaux dont l'élection a été annulée par le Conseil d'État, bien que l'arrêt du Conseil ne leur ait pas encore été notifié : 14 décembre 1926 (*T. A.*, 2512/26). Elle est, au contraire, valable si des conseillers qui y ont participé ont vu leur élection annulée par le Tribunal administratif, mais ont introduit un recours au Conseil d'État contre cette décision, non encore jugé : les conseillers proclamés élus restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations dirigées contre leur élection (art. 40 de la loi du 5 avril 1884) : 2 octobre 1929 (*T. A.*, 5560/29). La notification d'une décision qui annule une élection n'étant qu'une question de procédure ou d'exécution, l'arrêt prononçant sur une question de droit et ayant mis à néant une situation était, à son époque, impératif.

IV. *Elections des membres des Chambres de commerce.* — A la suite de l'augmentation de l'effectif des membres d'une Chambre de commerce, il doit être procédé à un renouvellement intégral de la Chambre, selon la loi du 19 février 1908, art. 3, et non à de simples élections complémentaires. Néanmoins le grief tiré de ce fait a passé pour irrecevable, parce que tardif, s'il est formulé après le second tour de scrutin, alors qu'il aurait dû l'être dans les cinq jours suivant le premier tour (même texte, art. 7) : Élections de la Chambre de commerce de Colmar, 5 février 1930 [1] (*T. A.*, 5/30).

---

(1) Cf. Conseil d'État, 27 juillet 1909, Élections municipales de Lamastre, *Recueil des arrêts*, p. 767.

SECTION II. — **Cultes.**

Le Tribunal administratif a succédé, en l'espèce, au Conseil Impérial, auquel la compétence avait été donnée principalement par l'ordonnance précitée du 22 avril 1902.

Cette compétence comprend l'ensemble des réclamations, recours, élections et matières cultuelles, y compris celles du culte israélite (ordonnance du 22 avril 1902, art. 2, n° 2). Ce qui englobe de façon plus spéciale :

1° Les réclamations relatives à des inscriptions ou des radiations dans les registres paroissiaux;

2° Les recours contre les décisions de l'autorité administrative supérieure relatives aux réclamations contre les listes électorales pour les élections aux consistoires israélites de département (*id.*, art. 1, n° 2).

3° Les contestations relatives aux comptes ou répartitions de revenus de biens possédés par le clergé (décret du 6 novembre 1813, art. 26).

Le Tribunal administratif a eu l'occasion de statuer en matières d'élections à un consistoire israélite départemental : 3 novembre 1921, Bloch et Raphaël contre Samuel (1). Lorsque des difficultés s'élèvent touchant de telles opérations électorales, c'est le bureau électoral, composé des membres du consistoire départemental, qui est compétent en première ligne pour les juger (ordonnance du 25 mai 1844 portant règlement pour l'organisation du culte israélite). Le Tribunal administratif s'occupe des réclamations contre la décision du bureau, mais il n'a pas de compétence pour examiner des protestations qui lui sont directement déférées sans avoir été résolues par le bureau et il doit renvoyer les protestataires

(1) *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1922, p. 160, avec note de M. le professeur Delpech.

devant ce dernier, afin qu'il statue en première instance sur les opérations électorales. Aux termes de l'ordonnance de 1844, c'était devant le ministre des Cultes qu'étaient portées, par la voie administrative, les réclamations contre les décisions du bureau ; cette compétence passa au Conseil Impérial (ordonnance de 1902) et de lui elle est venue au Tribunal administratif, ce qui eut pour effet, assez singulier, d'y faire apparaître, et peut-être admettre, la fameuse controverse sur le ministre-juge.

Les auteurs alsaciens-lorrains n'étaient pas favorables à cette notion, et ils estimaient que dans l'hypothèse le ministre décidait en vertu de ses pouvoirs hiérarchiques ou de police. Dans le reste de la France, la question avait été débattue de savoir si la décision du ministre intervenant, non pas d'office, mais à la suite d'une requête des électeurs, était à regarder comme juridictionnelle ou comme rentrant dans la police administrative et, par suite, sujette ou non à un recours contentieux ; le système du Conseil d'État (22 août 1853, de Rochetaillée) (1) revenait apparemment à distinguer le cas où le ministre statue de façon discrétionnaire sur l'élection par voie d'approbation ou non-approbation, vérifiant les modalités de l'opération électorale, calcul des voix, etc..., de celui dont il apprécie la validité de l'élection, la capacité du candidat élu ; et la conclusion en est que le ministre utilisait en premier lieu son seul pouvoir hiérarchique, tandis que pour la seconde hypothèse il usait d'un pouvoir contentieux.

L'arrêté précité est à rapprocher de cette théorie, dont il fait certainement l'application de la distinction sus-énoncée, en n'y adhérant toutefois pas expressément.

---

(1) *Recueil des arrêts*, p. 105

SECTION III. — **Contributions directes.**

Le Tribunal administratif est compétent en cette matière, d'un côté, étant mis en cet ordre de questions à la place des Conseils de district, de l'autre, en vertu des lois et décrets intervenus depuis 1919.

A. — Les Conseils de district n'avaient conservé qu'une compétence assez limitée, attendu qu'une grande partie du contentieux avait été dévolue, ainsi que nous l'avons dit, aux commissions de taxation pour les impôts directs. Il leur restait du moins des attributions qui ont passé au Tribunal administratif, touchant :

1° le droit des pauvres (décret du 9 décembre 1809 ; loi locale du 31 mars 1879) (1). Le recouvrement s'en effectue comme en matière de contributions indirectes, d'après l'article 96 de la loi du 25 juin 1920, introduit par décret du 12 mars 1921, ratifié par la loi du 30 mars 1922 ;

2° la taxe des prestations pour l'entretien des chemins vicinaux et les subventions spéciales pour les dégradations extraordinaires des chemins vicinaux (lois du 28 juillet 1824 et du 21 mai 1836). Le décret du 3 août 1923, ratifié par la loi du 29 juillet 1925, a rendu applicables à dater du 1er janvier 1924 la législation et la réglementation françaises de la taxe des prestations ;

3° la taxe de pavage (art. 28 de la loi du 25 juin 1841) ;

4° la taxe de trottoirs (loi du 7 juin 1845) ;

5° la taxe de curage (art. 23 et 25 de la loi du 2 juillet 1891). La législation locale n'est maintenue que pour les cours d'eau navigables et flottables, par la loi d'introduction des lois civiles françaises du 1er juin 1924, art. 7-5° ;

---

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1879, p. 5.

6° la contribution des riverains aux frais de construction d'une nouvelle voie publique (lois locales des 21 mai 1879 (1) et 6 janvier 1892) (2);

7° la taxe des biens de mainmorte (loi locale du 8 novembre 1909, art. 5, alin. 2) (3). Le taux en a été modifié par les lois des 31 mars 1923, art. 8 et du 15 juillet 1927, art. 3;

8° les taxes sur la valeur foncière (loi locale du 14 décembre 1909) (4);

9° les taxes pour la Chambre des pharmaciens (loi locale du 30 juillet 1912, art. 22) (5);

10° la taxe scolaire (loi locale du 29 mars 1889) (6) et les frais d'écolage des écoles de perfectionnement (art. 120 et 143 du Code professionnel local du 26 juillet 1900) (7).

a) Sur certains chefs, la compétence héritée des Conseils de district a pris fin : le Tribunal administratif a été compétent jusqu'au 1er janvier 1927 pour le contentieux de l'impôt sur les bâtiments (loi locale du 14 juillet 1895, art. 10, alin. 5). La compétence pour les réclamations concernant la valeur de jouissance servant de base au chiffre de l'impôt était toutefois donnée au directeur des contributions directes en première instance et au ministre en seconde instance. Les autres catégories de réclamations seulement étaient soumises aux Conseils de district et le furent au Tribunal admi-

---

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1879, p. 57.

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1892, p. 3.

(3) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1909, p. 117, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. II, p. 28.

(4) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1909, p. 163, traduction *eod. loc.*, p. 140.

(5) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1912, p. 87.

(6) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1889, p. 31, traduction *eod. loc.*, t. I, p. 288, pour les art. 3, 5 et 6.

(7) *Reichsgesetzblatt*, 1900, p. 871, traduction avec les modifications ultérieures, *eod. loc.*, t. I, p. 673 et suiv.

nistratif jusqu'en 1927. Le décret du 21 septembre 1924, ratifié par la loi du 13 juillet 1927, a abrogé la loi du 14 juillet 1895.

b) Le Tribunal administratif a également été compétent au sujet de la taxe sur les chiens en vertu de la loi locale du 14 décembre 1909, art. 6 (1), mais jusqu'en 1924. Le décret du 7 février 1924, ratifié par la loi du 9 mars 1926, a introduit la législation et la réglementation françaises relatives à la taxe municipale sur les chiens (V. *infra*, p. 81, n° 7).

Pour ces différents impôts la compétence du Conseil de district était en premier ressort, sauf pour les taxes de riverains (*infra*, 6°), l'impôt sur les bâtiments et la taxe sur les chiens, pour lesquels le Conseil de district décidait en dernier ressort sur l'appel formé contre une décision de la Commission des taxes.

B. — Depuis 1919, le Tribunal administratif juge les réclamations touchant :

1° l'impôt général sur le revenu et l'impôt sur les traitements et salaires (loi du 25 juillet 1920, ensemble décret du 26 juillet 1920, ratifié par la loi du 12 décembre 1923, et décret du 5 juin 1923, ratifié par la loi du 20 juillet 1924) ;

2° la redevance des mines et les redevances pour la rétribution des délégués mineurs (art. 156 du Code du travail, ensemble l'arrêté du 1er octobre 1919, la loi du 31 mars 1923, le décret du 5 juin 1923, ratifié par la loi du 20 juillet 1924 et le décret du 3 décembre 1923, ratifié par la loi du 21 février 1928) ;

3° l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur les

---

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1909, p. 163, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. II, p. 144.

bénéfices d'exploitation agricole et des professions non commerciales (loi du 31 mars 1923, ensemble le décret du 5 juin 1923, ratifié par la loi du 20 juillet 1924);

4° la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties (décret du 21 septembre 1924, ratifié par la loi du 13 juillet 1927);

5° l'exonération d'impôts directs par application de la législation relative aux habitations à bon marché et à la petite propriété (décret du 25 septembre 1923, ratifié par la loi du 31 juillet 1924);

6° la taxe de curage des cours d'eau non navigables ni flottables (art. 24, livre II, titre II du Code rural, introduit par l'art. 1 *c* de la loi d'introduction des lois civiles françaises du 1er juin 1924);

7° la taxe sur les chiens (décret du 7 février 1924, art. 3, ratifié par la loi du 9 mars 1926), pour laquelle la compétence est celle d'un conseil de préfecture.

Pour toutes les contributions directes et taxes assimilées, le Tribunal administratif n'est compétent qu'au regard de la perception et du recouvrement de l'impôt, l'assiette en restant dévolue aux commissions spéciales de taxation et la régularité formelle du commandement aux tribunaux judiciaires (1).

Des décisions sont intervenues assez nombreuses sur ces divers chefs de compétence. Quelques-unes doivent être citées, parce qu'il serait possible d'y apercevoir les tendances, ou du moins les modes d'interprétation du Tribunal administratif.

I. *Taxe de curage.* — Dans l'espèce du 6 mars 1929 (*T. A.*, 788/28), le curage d'un cours d'eau avait été ordonné

(1) Cf. Conseil d'État, 4 novembre 1932, Ziwi, *Dalloz pér.*, 1933.1.4, note C. V.

par arrêté du sous-préfet. Le requérant ne l'ayant pas effectué, les travaux nécessaires furent exécutés d'office sur décision de la commission de curage. Le requérant protesta contre la mise à sa charge des frais ainsi exposés, alléguant, d'une part, que les travaux étaient superflus et, d'autre part, que l'envasement du cours d'eau était à imputer, non à lui, mais au fait des Allemands durant la guerre de 1914. Le Tribunal administratif a rejeté la requête, estimé les prix non exagérés, et déclaré surtout le curage obligatoire pour tout riverain, quelque puisse être le motif de l'envasement.

II. *Taxe de riverains.* — Cette taxe a donné lieu à de nombreux arrêtés. Elle se fonde sur une loi locale du 21 mai 1879 qui fait supporter aux riverains d'une voie publique sur les anciens remparts de la ville de Strasbourg les frais des travaux accomplis au droit de leurs immeubles par le moyen de ladite taxe. Ce régime fut ensuite étendu aux voies des faubourgs annexés à la ville de Strasbourg par la loi du 6 janvier 1892 et à celles des autres villes d'Alsace-Lorraine par des ordonnances impériales. Au reste, cette législation est inspirée ou imitée de la législation française : loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, loi du 25 juin 1841 pour le pavage, loi du 7 juin 1845 pour les trottoirs, toutes deux encore en vigueur en Alsace et Lorraine; le motif en est de faire payer à un propriétaire la plus-value qu'il a retirée de l'exécution de travaux publics.

Le Tribunal administratif en a bien dégagé la nature et les conditions.

Son *caractère réel* : c'est une charge qui pèse sur celui qui est propriétaire au moment de la perception de la taxe, même s'il n'a pas directement profité des travaux publics faits alors qu'existait un précédent propriétaire (*T. A.*, 1785/27).

Son *caractère et son obligation a posteriori* : elle ne prend

naissance, et le rôle ne peut en être émis par la commune que lorsque le terrain qui lui est soumis est surbâti (art. 4, alin. 4, loi de 1879) : 21 janvier 1931 (*T. A.*, 4067/28) (1).

D'autre part, la rue ou le tronçon de rue doivent être entièrement achevés en profondeur et en largeur, notamment tous les terrains qui devront former la rue doivent avoir été achetés par la ville, pour qu'on puisse parler d'achèvement de la rue donnant droit à perception de la taxe ; la ville l'a perçue à tort et doit la rembourser quand elle n'a pas complètement aménagé les trottoirs et n'a pas acquis des parcelles ou immeubles faisant saillie sur la rue, en raison de leur prix élevé : 17 janvier 1923, Société Léopold Bernheim contre Ville de Mulhouse (2).

Son *caractère spécial et même distinctif* : elle concerne uniquement la voirie urbaine, à l'exclusion des routes nationales qui sont propriété de l'État : 4 juillet 1923, Veuve Krieg contre Ville de Strasbourg (3).

C'est, d'autre part, l'*interprétation des mots : travaux de premier établissement*, conditionnels de la perception de la taxe, qui a donné lieu surtout à de sérieuses difficultés. Ces travaux n'englobent pas la réfection d'un pavé normalement exécuté et endommagé par des travaux ultérieurs (décision précitée du 4 juillet 1923). La jurisprudence du Conseil Impérial (7 juillet 1893, *Recueil des décisions*, n° 6 ; 30 octobre 1908, *id.*, n° 508 ; 27 juin 1914, *id.*, n° 704) estimait qu'il y avait premier établissement dès que des travaux d'aménagement avaient essentiellement modifié l'état ancien de la rue, sans qu'il y eût à s'occuper de la nécessité des travaux entrepris. De la sorte, étaient favorisées les tendances fiscales des municipalités, ainsi qu'on

(1) Cf. Conseil Impérial, 27 juin 1914, n° 704 du *Recueil des décisions*.
(2) *Rev. jur.*, 1923, p. 496, avec note de M. le professeur Delpech.
(3) *Rev. jur.*, 1924, p. 111, avec note de Me Ribs.

l'a fait remarquer. Le Tribunal administratif, successeur des juridictions antérieures, s'est laissé entraîner par cette jurisprudence. Un arrêt du Conseil d'État est alors intervenu, annulant un arrêté du 28 février 1923 : 9 décembre 1927, Heim et consorts contre Ville de Strasbourg (1). D'après cet arrêt, doivent être considérés comme travaux de premier établissement, les travaux de nivellement, écoulement des eaux, pavés, trottoirs, exécutés pour la première fois en matériaux correspondant à leur destination et de façon durable. Une fois ces travaux effectués, il ne pourra plus s'agir que de travaux d'entretien ou d'amélioration. C'est à tort que le Tribunal administratif avait admis l'exigibilité de la taxe pour des travaux d'aménagement résultant d'un plan, conformément aux lois précitées, transformant en voies urbaines les voies de toute nature qui existaient dans les quartiers intéressés, mais alors que la voie en question était déjà bien établie et appropriée à la circulation, et en partie pavée; à tort aussi qu'il s'était déclaré incompétent pour connaître de la nécessité des travaux entrepris et borné à examiner la conformité des travaux au plan d'aménagement : le Conseil d'État a toujours admis qu'en pareil cas le juge de la taxe pouvait examiner le caractère des travaux effectués. Le Tribunal administratif, mieux informé ou circonspect, a appliqué ultérieurement ces règles : 24 juillet 1929 (*T. A.*, 4097/28); 9 mars 1932 (*T. A.*, 5779/29).

L'obligation de contribuer aux frais d'acquisition des terrains nécessaires pour l'établissement de la rue n'est pas limitée pour le riverain imposable aux terrains situés le long de sa propriété, et il n'y a pas d'exemption pour les terrains sis en bordure de plusieurs rues.

---

(1) *Rev. jur.*, 1928, p. 401, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement, M. Tony Sauvel et une note de Me Zilliox.

Enfin, la taxe se prescrit par trois ans à compter de la remise du rôle au percepteur, si des poursuites n'ont pas été exercées contre le contribuable ou ont cessé pendant ce temps (24 juillet 1929 précité).

III. *Taxe sur la valeur foncière. — Impôt sur les bâtiments. — Contribution foncière des propriétés bâties et non bâties.* — C'est du cantonnement de la taxe, du jeu des exonérations, des conditions de dégrèvement que le Tribunal administratif a donné d'équitables mesures :

Soit qu'il ait déclaré la *taxe sur la valeur foncière* non due pour les constructions nouvelles exonérées de la contribution foncière sur la propriété bâtie aux termes de l'art. 31, alin. 3, de la loi du 1er avril 1926 sur le régime des loyers : 17 décembre 1930 (*T. A.* 1468/30);

Soit qu'il y ait assujetti, dès qu'il n'est plus dépendance indispensable et immédiate de la maison, un jardin qui n'entre pas en ligne de compte pour l'assiette de la contribution foncière des propriétés bâties : le fait que ce jardin ne peut point être utilisé pour y bâtir ne l'exempte pas de la taxe; il a acquis une plus-value, comme susceptible d'augmenter le bien-être du propriétaire. La loi du 14 décembre 1909, art. 2, énumérait divers cas d'exemption de la taxe, notamment, sous 3°, les superficies de cours et jardins dépendant de maisons, dont la valeur a déjà été prise en considération pour l'assiette de l'impôt sur les bâtiments. Mais le décret du 21 septembre 1927, ratifié par la loi du 13 juillet 1927, a, comme nous l'avons vu, abrogé la loi locale de 1895 et déclaré applicable à partir du 1er janvier 1927 la législation française sur l'assiette de la propriété foncière : 17 décembre 1930 (*T. A.* 1451/30);

Soit qu'il ait admis une société à être dégrevée de la part de l'État comprise dans l'impôt foncier et l'*impôt sur les bâtiments* quand elle paie sur ces immeubles les intérêts

d'une dette hypothécaire. Elle réclame à bon droit la déduction des intérêts de ses dettes chirographaires, de ses revenus fonciers imposables, par application de l'art. 42 de la loi du 31 juillet 1917, introduite par l'art. 7 de la loi du 31 mars 1923 : la loi veut éviter que les revenus frappés de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers soient soumis à une seconde imposition : Tribunal administratif, deux arrêtés du 18 juillet 1928 (1).

C'est dans le même esprit de fiscalité, tenant compte des circonstances, mais donnant aux faits toutes leurs conséquences, qu'en un cas de propriétés amodiées par l'État à une société anonyme en 1920, il a déclaré que l'amodiataire ne pouvait se voir réclamer la *contribution foncière des propriétés bâties*, qui est vraiment non à sa charge, mais à celle de l'État, propriétaire : la situation ne peut en aucune manière être assimilée à celle qui découlerait d'un contrat emphytéotique : Tribunal administratif, 12 février 1931 (2).

La question d'exonération s'est souvent posée à son instance ; le Tribunal administratif y apporte le même esprit. Ainsi s'agissant d'*exonération d'impôts directs de nouvelles constructions*, il a admis que, quand une demande verbale d'autorisation de bâtir a été faite dans le délai légal, la preuve de l'existence de la demande suffisait pour justifier l'exemption. Une demande par écrit d'autorisation de bâtir n'est, en effet, requise que pour un immeuble confinant à la voie publique ; il était juste dans l'esprit de la loi de considérer qu'une demande verbale, irrégulière en tant que demande de bâtir, valait comme déclaration de bâtir au sens de l'article 9 de la loi du 8 août 1890 : Tribunal administratif, 22 mai 1931 (3).

---

(1) *Revue d'études fiscales et commerciales d'Alsace et de Lorraine*, 1928, p. 437.

(2) *Rev. d'ét. fisc.*, 1931, p. 343.

(3) *Rev. d'ét. fisc.*, 1931, p. 395.

IV. *Frais d'écolage.* — L'occasion a été offerte au Tribunal administratif d'en fixer la charge; il a décidé que les frais d'écolage à une école de perfectionnement de jeunes employés dans une commune incombent aux élèves eux-mêmes s'ils la fréquentent volontairement, au patron si c'est lui qui les y envoie. Il a de ce chef redressé les choses, attendu que dans cette dernière hypothèse ces frais avaient été réclamés au père de l'employé par une action récursoire ou directe qui allait à l'encontre de l'esprit et du statut de pareilles écoles : 23 mai 1928 (*T. A.*, 1568/28).

V. *Impôts sur le revenu et sur les traitements et salaires.* — Un étranger non domicilié en France, mais y résidant et exerçant les fonctions d'administrateur dans une société suisse qui a des succursales en France, fut déclaré imposé à juste titre par le Tribunal administratif, les bénéfices retirés par lui de cette société en tant qu'administrateur et actionnaire ayant été considérés comme provenant de professions exercées ou d'entreprises exploitées en France. Il lui a donc appliqué l'art. 11 de la loi du 15 juillet 1914 sur les personnes non domiciliées mais résidant en France, qui déclare le revenu imposable égal à sept fois la valeur locative de la résidence, à moins que les revenus tirés de propriétés, exploitations ou professions sises ou exercées en France n'atteignent un chiffre plus élevé qui sert de base à l'impôt (17 février 1926). Admettant que ces revenus ne provenaient pas de travaux effectués sur le territoire français, le Conseil d'État a annulé cette décision le 15 février 1929 (1); il a ainsi fait preuve d'une interprétation libérale des faits et des textes, en s'opposant à une rigueur injustifiée et un penchant trop grand en faveur des thèses de l'Administration des contributions directes, manifestés par le Tribunal administratif.

(1) *Rev. d'ét. fisc.*, 1929, p. 122.

Doit être soumise en partie à l'impôt sur les traitements et salaires et en partie à l'impôt général sur le revenu l'indemnité de congédiement allouée à un fondé de pouvoir, comme constituant pour partie un salaire, le surplus étant à considérer comme des dommages-intérêts; l'Administration des finances soutenait qu'elle représentait uniquement un salaire, alors que l'intéressé disait que c'était un capital, ne représentant nullement la rémunération d'un travail; le Conseil d'État a adopté une solution intermédiaire, contrairement à l'avis du Tribunal administratif (10 janvier 1923) : Conseil d'État, 26 décembre 1924 (1), annulant cet arrêté.

VI. *Redevance des mines.* — Cette question a soulevé de nombreuses difficultés et provoqué des divergences de vues entre le Tribunal administratif et le Conseil d'État.

Lorsqu'une mine n'était pas exploitée isolément, mais faisait partie, avec d'autres établissements métallurgiques tels que hauts-fourneaux et forges, d'un ensemble d'entreprises appartenant à une même société, le Tribunal administratif décida, le 3 février 1926, que n'étaient pas à déduire du produit brut de la mine, pour déterminer le produit net qui sert d'assiette à la redevance, les frais généraux du siège social, comme frais d'exploitation, mais seulement en tant qu'ils sont afférents à la mine. L'évaluation forfaitaire de ces frais d'après une portion déterminée des salaires d'exploitation effectivement payés n'était pas justifiée, même si elle tenait compte de la part supportée par la mine dans les dépenses du siège social. Pas davantage, il ne fallait admettre comme dépenses d'exploitation déductibles du produit brut les frais

(1) *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1925, p. 6, avec note de Me Nicolay, *Recueil des arrêts*, 1073.

réels que la mine avait payés à la société-mère du fait de son rattachement à une mine voisine, au point de vue comptabilité et direction locale.

De l'avis de cette juridiction, les impôts perçus sur la mine, les primes d'assurance, les cotisations versées au Comité des Forges et à l'Association minière ne comptaient pas dans les frais généraux grevant directement l'exploitation de la mine et par suite ne faisaient pas partie des dépenses déductibles. Pour déterminer celles-ci, l'Administration n'avait pas à faire état de toutes les dépenses d'exploitations effectives et justifiées qui incombent à la mine ; notamment des frais de transport des minerais de la mine aux usines de la même société, même s'ils ne dépassaient pas ceux que supporterait la mine pour les conduire au réseau d'intérêt général ; ces frais doivent être déduits forfaitairement, comme prétendait le faire l'Administration, et non d'après le coût réel suivant facture, ainsi que le soutenaient les requérants.

Pour calculer la redevance des mines, les produits extraits de la mine et livrés à une entreprise gérée par l'exploitant et distincte de la mine et de ses industries annexes, au point de vue de l'assiette des redevances, devaient être compris dans les recettes pour leur valeur marchande. Cette valeur était estimée à bon droit par l'Administration, si la société métallurgique livrait à ses propres usines, d'après les prix de vente effectifs pratiqués par les autres usines de la région pour des minerais de même qualité, alors qu'aucune mine de même nature n'avait consenti de rabais sur ces tarifs au cours de la période à envisager. Le Conseil d'État, le 8 février 1929, Sociétés métallurgiques diverses contre Administration des Contributions directes, n'adopta cette manière de voir que sur le dernier point et admit les déductions du produit brut et la composition des dépenses déductibles qu'en suivant de trop près la thèse de l'Administration la première

juridiction avait refusé de prendre en considération (1).

Aux termes de deux arrêtés du Tribunal administratif des 3 et 4 février 1928, les impôts locaux d'Alsace et Lorraine, les frais d'assurance des chevaux de la mine, ainsi que les cotisations versées aux associations professionnelles minières ne devaient point être déduits du produit brut pour déterminer le produit net de l'exploitation, pas plus d'ailleurs qu'une quote-part des charges obligataires et de la taxe d'abonnement au timbre, déterminée au prorata des dépenses de main-d'œuvre effectuées par une société dans ses diverses exploitations. Le Conseil d'État, s'opposant encore à l'appréciation rigoureuse dont avait fait preuve le Tribunal administratif, a annulé ces décisions et admis la déduction de ces différentes charges : Société de Redange-Dilling, 11 décembre 1931 (2).

Les conseils dits de surveillance des sociétés anonymes alsaciennes et lorraines de droit local doivent être considérés comme des conseils d'administration et les tantièmes attribués à leurs membres doivent être assimilés aux dividendes pour l'assiette de la redevance proportionnelle des mines (loi du 8 avril 1810, art. 4, modifié par la loi du 30 avril 1921, art. 3; loi du 31 mars 1923), d'après une décision du Tribunal administratif du 6 janvier 1926, Société des mines de potasse de Kali-Sainte-Thérèse, confirmée par le Conseil d'État le 18 juillet 1930 (3).

VII. *Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.* — A ce propos il a été jugé qu'il ne fallait pas réintégrer

---

(1) *Rev. jur.*, 1930, p. 206, Lebon, p. 164; cf. sur la déduction des impôts : Conseil d'État, 7 juillet 1927, Lebon, p. 755, *Gaz. Pal.*, p. 779, Société des Aciéries de Longwy, Comité des forges et mines de fer de l'Est contre Ministère des Finances.

(2) *Rev. d'ét. fisc.*, 1932, p. 15.

(3) *Rev. jur.*, 1930, p. 743; *Rev. d'ét. fisc.*, 1930, p. 392.

dans le bénéfice imposable les sommes figurant aux bilans d'une entreprise comme dépréciation sur titres en portefeuille, ces titres devant être évalués au prix le plus bas entre le prix de revient et le cours du jour de clôture de l'exercice : la société en cause applique à bon droit l'article 14 du décret du 8 mars 1922 prescrivant aux entreprises d'assurances et de réassurances d'évaluer leurs valeurs mobilières au prix d'achat ou au cours de la Bourse de Paris au 31 décembre et, à défaut, au cours d'une des principales places du pays d'émission à la date de la clôture de l'inventaire, si ces cours sont inférieurs au prix d'achat. Il aurait pu aussi être admis que la société s'est conformée à l'article 261, § 1, du Code de commerce allemand, qui est à considérer comme un usage encore en vigueur : Tribunal administratif, 24 juillet 1929 (1).

Les tantièmes alloués aux administrateurs-délégués d'une société anonyme en rémunération de leurs fonctions spéciales de directeurs n'étant pas à comprendre dans les charges sociales, devaient, en conséquence, être soumis à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux suivant un arrêté du Tribunal administratif du 20 octobre 1926. Le Conseil d'État, par arrêt du 12 juin 1931 (2), rencontrant à nouveau cette tendance, favorable au fisc, de la première juridiction, a annulé à bon droit cette décision.

Quand, dans une société à responsabilité limitée, les gérants ne possèdent pas la majorité des parts sociales, la participation aux bénéfices des associés-gérants doit être admise en déduction dans la mesure où elle représente une rétribution équitable du travail fourni par eux. Une attribution supplémentaire de bénéfices décidée après la clôture de

(1) *Rev. d'ét. fisc.*, 1929, p. 358.
(2) *Rev. d'ét. fisc.*, 1931, p. 401.

l'exercice n'est pas déductible pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. Ainsi a-t-il été décidé par le Tribunal administratif, le 21 janvier 1931 (1).

Son opinion fut (12 mars 1930) qu'il ne convenait pas d'opérer déduction des revenus de valeurs mobilières après imputation d'une quote-part des frais et charges fixée dans la proportion de ces revenus à l'ensemble des produits bruts de l'entreprise. Les produits de ventes de titres devaient rentrer dans les produits bruts ; les dépenses d'exploitation, notamment celles exposées pour procurer et rémunérer les capitaux nécessaires à l'activité bancaire de l'entreprise, n'étaient point à distraire des frais et charges à imputer. En présence de cette attitude plutôt défavorable au contribuable, dans son ensemble, le Conseil d'État annula le 24 décembre 1931 (2) l'arrêté en question.

Ces décisions se réfèrent toutes au droit en vigueur et sont susceptibles de créer un précédent et une directive pour les justiciables et requérants. Il en est cependant une qui doit être signalée à titre de curiosité : un arrêté Deutsche Kaliwerke contre Enregistrement, du 7 octobre 1922 (3), et l'arrêt du Conseil d'État du 27 novembre 1925 (4), qui, en dehors de questions de droit international, s'occupent de la compétence en matière d'impôts allemands qui furent supprimés, et sont à placer à cheval sur les deux périodes qui sont l'une postérieure et l'autre antérieure à 1918. Il s'agissait d'un recours d'une société allemande contre une décision de l'Enregistrement l'assujettissant à l'impôt de la plus-value à

(1) *Rev. d'ét. fisc.*, 1931, p. 173.
(2) *Rev. d'ét. fisc.*, 1932, p. 114.
(3) *Rev. jur.*, 1923, p. 19, avec note de M. le professeur Delpech.
(4) *Rev. jur.*, 1926, p. 122, avec deux notes de Mes Nicolay et Wilhelm, Lebon, p. 945.

raison de la vente de parts dans une mine (loi d'Empire du 14 février 1911 relative à l'impôt sur la plus-value des immeubles (1); loi locale d'exécution du 14 juin 1912). L'impôt en question était dû dès 1912, mais ne s'était trouvé exigible qu'en août 1919; or l'État français s'était attribué les impôts d'Empire exigibles en Alsace et Lorraine et non recouvrés au 11 novembre 1918, suivant l'article 59 du Traité de Versailles. Il se posait entre autres une question de compétence; celle de l'Office de vérification et de compensation fut écartée, parce qu'il n'y avait pas en jeu une dette entre ressortissants d'États étrangers, l'État français étant en effet créancier, que l'article 296 du Traité de Versailles, relatif à ces dettes et office, ne se référait pas à l'article 59 concernant le recouvrement de l'impôt. Dès lors, la compétence du Tribunal administratif était nettement établie, en tant que successeur du Conseil Impérial, sur ce point. L'impôt sur la plus-value des immeubles a d'ailleurs été supprimé peu de temps après le rétablissement de la puissance française en Alsace et Lorraine, par un décret du 3 septembre 1920.

SECTION IV. — **Contributions indirectes.**

La compétence a été donnée en cette matière au Tribunal administratif par la législation postérieure à 1919. Il a la compétence dévolue aux Conseils de préfecture par les lois et règlements dont l'application est confiée à l'Administration des contributions indirectes par la loi du 25 juin 1920 concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'abonnement à la taxe sur les spectacles : décret du 27 mars 1922, ratifié par

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1911, p. 33, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. IV, p. 410 et suiv.

la loi du 15 janvier 1924. La jurisprudence est assez abondante à propos de l'impôt sur le chiffre d'affaires, tant son application a soulevé de difficultés et de recours.

a) Sur le principe même des textes à appliquer, le Tribunal administratif eut, dès l'abord, à se prononcer sur la question très difficile de l'*introduction en Alsace et Lorraine des lois françaises d'impôts*. Son arrêté du 31 janvier 1929 a été infirmé par le Conseil d'État (20 mars 1931) (1); il n'a d'ailleurs point opposé de résistance et s'est conformé à la voie qui lui était imposée. En principe, bien qu'une loi soit nécessaire, une disposition des lois fiscales françaises peut être introduite par voie de décret, qui devait être ratifié par les Chambres dans le délai d'un mois, tout au moins jusqu'en 1926; les modifications de tarifs apportées par la loi aux impôts français introduits en Alsace et Lorraine sont de plein droit applicables dans les départements recouvrés, aux termes du décret du 27 avril 1920, ratifié par la loi du 3 mai 1921. Par contre, cette dérogation devait être entendue strictement; toutes les autres modifications qui ne concernent pas les tarifs ne doivent pas être considérées comme applicables de plein droit, ainsi que l'avait estimé d'abord le Tribunal administratif; elles doivent être dûment introduites. Aucune disposition n'ayant introduit en Alsace et Lorraine l'article 83 de la loi du 13 juillet 1925 qui étend aux établissements de banque ou de crédit, ainsi qu'aux entreprises d'assurances, d'épargne et de capitalisation qui réalisent un chiffre d'affaires de plus d'un million, la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires de la loi du 31 juillet 1917, article 14, une banque qui appar-

---

(1) *Rev. jur.*, 1931, p. 577, avec une note de M. le professeur Delpech; Lebon, p. 324; *Sirey*, 1932.3.65 et *Dalloz pér.*, 1932.3.70, avec conclusions Chasserat.

tient à cette catégorie soutient à juste titre qu'elle n'est pas assujettie à cette taxe (1).

b) Sur la question de savoir si tel *commerce*, tel *métier* exercé dans certaines circonstances, doit être *soumis à l'impôt sur le chiffre d'affaires*, il a rendu de multiples décisions. Il a estimé que le gavage des oies, industrie spécifiquement alsacienne, devait être soumis à cet impôt, parce que le gaveur n'est pas un simple artisan ou un façonnier : il achète à une maison des oies et les revend quand elles sont grasses : 29 janvier 1930 (*T. A.*, 3071/29). Il avait jugé autrement à propos de l'élevage des truites en s'appuyant sur ce que l'exploitation met en œuvre surtout des éléments naturels; le caractère industriel a paru, au contraire, au Conseil d'État, l'emporter sur le caractère agricole, motif pris de l'existence de bâtiments spéciaux, de machines, de chaudières, de tuyaux et canalisations, enfin du but qui est la vente pour la consommation : Conseil d'État, 27 novembre 1931 (2), infirmant un arrêté du 4 avril 1928 (*T. A.*, 3209/27).

Sa décision tendant à l'assujettissement à l'impôt sur le chiffre d'affaires a été acceptée ou maintenue quant au travail qui consiste à scier et à fendre le bois à l'aide d'une machine à moteur : l'entrepreneur n'est ni façonnier ni artisan, il se déplace et ne travaille pas pour le compte d'industriels et de commerçants : 21 octobre 1931 (*T. A.*, 1121/31).

Et pareillement, celle qui en dégage une entreprise ayant pour objet principal la vente en gros de denrées alimentaires et n'a vendu au détail qu'accessoirement et pour un faible

(1) L'article 83 de la loi du 13 juillet 1925 a été ensuite introduit par la loi du 31 mars 1932, art. 46. Cf. sur l'introduction par décret du monopole de la vente en gros des allumettes, qui fut annulée, l'arrêt Conseil d'État, 9 janvier 1931, Manufacture lorraine d'allumettes Rettien, *Rev. jur.*, 1931, p. 294, avec note de M. le professeur Delpech; Lebon, p. 7; Dalloz, *Rec. hebd.*, 1931, p. 120.

(2) *Rev. d'ét. fisc.*, 1932, p. 39.

chiffre : Tribunal administratif, 30 mars 1929, confirmé par le Conseil d'État, 24 avril 1931 (1).

Quand il est dû, l'impôt, d'après le Tribunal administratif, frappe les ventes effectuées sur territoire français; quand les factures du commerçant portent : « départ Kehl, frais de douane acquittés » ou « wagons départ frontière dédouanés », la livraison se fait après le passage en douane française et l'intéressé n'est pas fondé à soutenir que livraison et transfert de propriété s'effectueraient, non aux gares frontières, mais au-delà du cordon douanier et par suite hors du territoire français. Il importe peu que les acheteurs viennent vérifier la marchandise dans une gare allemande et donnent l'ordre à un transitaire de l'expédier à leur adresse, le commerçant est le maître de la marchandise jusqu'après le passage de la douane française et le dédouanement est opéré par un transitaire selon un pouvoir qu'il a lui-même établi : 13 mai 1931 (*T. A.*, 786/28).

c) Sur les exemptions, le Tribunal administratif a émis une série d'arrêtés dont plusieurs n'ont pas trouvé grâce devant le Conseil d'État. S'agissant spécialement de la qualification de « service public », il était en droit de décider qu'un service public concédé d'éclairage électrique est exempt de l'impôt sur le chiffre d'affaires s'il remplit les conditions de l'article 2, § 3, du décret de codification du 28 décembre 1926, à savoir : 1° affaires soumises à des tarifs fixés ou homologués par l'autorité publique; 2° société tenue d'appliquer ces tarifs. Ce qui est le cas lorsqu'il est prévu qu'un tarif d'une autre ville servira de limite inférieure : 11 février 1931 (2) (*T.A.*, 1867/30). Il l'était moins au regard d'une exploitation de bains municipaux, pour la déclarer

(1) *Rev. d'ét. fisc.*, 1931, p. 406.
(2) *Rev. d'ét. fisc.*, 1931, p. 183.

véritable service public, dépourvue de but lucratif, et supportant un déficit couvert par le budget de la ville, et donc exempte de l'impôt : 11 février 1931 (1) (*T. A.*, 229/30) ; sa décision a été annulée par le Conseil d'État (2). Il a paru ne pas l'être davantage en matière de charbons de terre, lignites, agglomérés, pour lesquels la perception de l'impôt est reportée aux ventes des exploitants des usines de charbon et fabricants de coke, et à l'importation de ces produits. L'alinéa 4 de l'article 142, loi du 13 juillet 1925, aux termes duquel, lorsqu'une cokerie appartient à une usine métallurgique, la taxe est due sur la valeur de la production cédée à l'usine, avait été par lui appliquée au cas où les cokes cédés à l'usine provenaient de charbons extraits d'une houillère appartenant à la même société et n'avaient jamais fait l'objet d'une vente (7 décembre 1927) ; le Conseil d'État a prononcé en sens contraire le 26 mars 1931 : Petits-fils de François de Wendel et C^ie^ contre Contributions indirectes (3). Les ventes aux enchères publiques sont passibles de l'impôt sur le chiffre d'affaires quand elles procèdent d'un acte de commerce : 9 mars 1927 (*T. A.*, 922/26), 13 juillet 1927 (*T. A.*, 847/26).

Celui qui emploie des ouvriers supplémentaires de façon à excéder l'emploi et le travail d'un seul ouvrier employé continuellement ne peut plus être considéré comme un artisan et doit être soumis à l'impôt sur le chiffre d'affaires : loi du 30 juin 1923, art. 10, § 2, interprété par l'instruction du 31 janvier 1928, art. 162, pour l'établissement des impôts cédulaires sur le revenu : 23 décembre 1931 (*T. A.*, 1066/31).

---

(1) *Id.*, 1931, p. 185.

(2) Cf. Cons. d'Ét., 1^er^ mai et 4 décembre 1931, Conseil de préfecture de Grenoble, 15 février 1932, avec une note de M. Trotabas au D.P.1932.3.17.

(3) *Rev. jur.*, 1931, p. 297; Lebon, p. 365.

Au contraire des cas précédents, par anticipation ou par acceptation à l'égard de la jurisprudence du Conseil d'État (1), le Tribunal administratif a jugé que pour être exonérée de l'impôt une coopérative doit être composée d'agriculteurs qui vendent exclusivement les produits de leur culture et de leur élevage, pour le seul compte des membres. Une coopérative de consommation est passible de l'impôt dès qu'elle achète pour revendre, à moins qu'elle ne se trouve exempte d'impôt par le bénéfice de l'article 15 de la loi du 31 juillet 1917 et qu'elle n'acquitte pas en fait l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux prévu par cette loi : 15 décembre 1926 (*T. A.*, 777/26).

d) Sur les pénalités prévues au cas d'infraction aux lois en la matière, telles qu'amende du quintuple droit, article 13 du décret de codification du 28 décembre 1926, deux décimes et demi de l'article 110, alinéa 1, de la loi du 25 juin 1920, il a été amené et bien inspiré à affirmer qu'elles ont un caractère de réparation civile prédominant sur celui de pénalité correctionnelle; ce qui l'a conduit à les mettre à bon droit à la charge d'une liquidation judiciaire : 18 décembre 1929 (2) (*T. A.*, 1994/29).

L'impôt sur le chiffre d'affaires est enfin dû pour des travaux en régie et pour des factures soi-disant compensées avec d'autres, l'intéressé recevant des livraisons d'une maison et lui livrant aussi : 23 mai 1928 (*T. A.*, 322/28).

---

(1) Cf. Conseil d'État, Société La Coopérative revéloise de consommation, 18 janvier 1924, Lebon, p. 70.

(2) Cf. Conseil d'État, 22 novembre 1929, Sieur Planque (Syndic de la faillite des automobiles Sigma), Lebon, p. 1020, *Journal des contributions indirectes* du 15 décembre 1929

SECTION V. — **Travaux publics.**

Le décret du 18 avril 1922 a donné compétence au Tribunal administratif pour connaître des litiges prévus par les alinéas 2 et 3 de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, c'est-à-dire :

1° « Difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'Administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés » ;

2° « Réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'Administration ».

La législation postérieure a augmenté cette compétence :

3° Selon le décret du 16 juin 1922, ratifié par la loi du 19 février 1924, par introduction de la loi du 29 décembre 1892, des litiges sur la fixation d'indemnités pour dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics ;

4° De toutes les questions touchant les indemnités à payer par les propriétaires de mines à raison des recherches ou travaux antérieurs à l'acte de concession, en exécution de l'article 46 de la loi du 21 avril 1910, ensemble l'article 2 du décret du 3 août 1923.

I. *Marchés de travaux publics.* — A l'instar de celle des Conseils de préfecture, la compétence du Tribunal administratif dans les départements recouvrés pour résoudre ces difficultés est une règle d'ordre public : aucune clause du marché, aucun acte de l'Administration ne peut y déroger. En particulier est nulle la clause qui oblige l'entrepreneur à accepter comme définitive la décision du ministre ou de son délégué sans pourvoi possible devant la juridiction administrative. La clause que le Commissaire général de la Répu-

blique serait délégué du Ministre pour l'exécution des clauses du contrat et décider des contestations a donné lieu à un bref litige. Elle obligeait l'entrepreneur à provoquer une décision du Commissaire général avant de s'adresser au Tribunal administratif, mais ne dérogeait pas à la compétence de cette juridiction. Il suffisait de l'interpréter au regard et à l'aide de la théorie bien connue de la décision préalable, qui oblige le requérant à faire statuer, ou plutôt décider, la personne morale administrative avant de pouvoir intenter un recours [1] (*T. A.*, 30 mai 1923, Simonnet contre État français) [2].

Sur d'autres points, le Tribunal administratif s'est tenu de même dans la ligne de la jurisprudence du Conseil d'État, quand il ne l'a pas reproduite, pour donner une stricte interprétation du marché et faire une sévère application de son formalisme, en décidant :

Que l'entrepreneur qui s'est engagé par le cahier des charges et conditions générales à garantir l'Administration des conséquences pécuniaires de toute action pouvant être intentée contre elle à l'occasion d'un accident, ne peut invoquer la faute de l'Administration ou d'un de ses agents et doit être seul tenu pour responsable de tout accident survenu : 21 janvier 1931 (*T. A.*, 1574/30);

Que, si les parties ont expressément prévu et écarté toute révision des prix du marché, celle-ci ne pourra être accordée en aucune circonstance, solution qui s'imposait, étant donné un cours normal des choses et la force obligatoire des conventions : 24 décembre 1925 (*T. A.*, 1083/25), confirmé par arrêt du Conseil d'État du 12 mai 1931 ;

---

(1) V. Conseil d'État, 19 janvier 1883, Ministre des Travaux publics, Lebon, p. 66.

(2) *Rev. jur.*, 1924, p. 510, avec note de M. le professeur Delpech.

Que, lorsqu'un entrepreneur forme une demande en résiliation d'un marché basée sur l'inexécution du contrat, cette demande doit être rejetée quand il est établi que le maire a passé le contrat sans avoir eu l'autorisation du Conseil municipal requise par les art. 17 et 56 de la loi communale locale : 20 juillet 1927 (*T. A.*, 798/27).

Il n'y a de même aucun lien entre les parties (un entrepreneur et une commune) lorsqu'un prétendu contrat a été conclu, entre l'entrepreneur et la commission municipale du bâtiment, sans qu'une délibération du Conseil municipal fût intervenue [1] : 23 octobre 1929 (*T. A.*, 2018/29).

II. *Dommages résultant de travaux publics.* — A. Bien que les termes mêmes de l'alinéa 3, article 4, loi du 28 pluviôse an VIII apparaissent comme tout à fait restrictifs, la jurisprudence administrative ne fait, depuis longtemps, aucune distinction ni au sujet de l'origine du dommage, qu'il vienne de la faute de l'entrepreneur, de l'ouvrage public, ou d'une faute d'un agent de l'État, ni au sujet du caractère du dommage ou de la catégorie de biens endommagés, que les biens soient des meubles ou des immeubles, que le dommage soit temporaire ou permanent.

Le Tribunal administratif, de même qu'un conseil de préfecture dans les autres départements, s'y est appuyé pour se déclarer seul compétent pour tout *litige survenu à l'occasion de l'exécution de travaux publics*, et le Conseil d'État l'y a confirmé le 12 mars 1930, Abelé contre Ville de Strasbourg [2], comme il l'avait déjà fait le 26 juillet 1929, Haas contre Ville de Strasbourg [3]. Bien entendu, s'il existait une faute personnelle du fonctionnaire, se détachant de sa fonc-

(1) Loi communale du 6 juin 1895, art. 56.
(2) Lebon, p. 288, *Rev. jur.*, 1930, p. 385.
(3) Lebon, p. 886, *id.*, 1930, p. 203.

tion, par opposition à un fait de service, la compétence deviendrait judiciaire (1). Il a suffi du principe pour ramener à sa juridiction un département en tant que responsable du dommage résultant du choc d'une automobile contre un tronc abattu de peuplier barrant la majeure partie de la chaussée d'une route départementale, alors que pendant la nuit aucun feu ne signalait cet obstacle et que le conducteur n'a rien à se reprocher : du 8 mai 1929 (*T. A.*, 768/28) ; ou l'État, à raison de la rupture d'une conduite de gaz venant d'un éboulement provoqué par des travaux de dragage, alors que l'État, maître de l'ouvrage, tout en connaissant l'existence de la conduite, en avait seulement demandé le déplacement, sans retirer l'autorisation essentiellement précaire qu'il avait accordée : du 5 mars 1930 (*T. A.*, 61/28). Un accident survenu à un individu tombé du bord d'un trottoir dans une excavation non signalée a été mis à la charge du département par ce motif de fait qu'il gérait les chemins vicinaux de grande communication et que les communes isolées ne contribuaient plus à la construction ou à l'entretien de ces voies : la demande contre la commune, à laquelle la victime reprochait de ne pas avoir pris les mesures de police nécessaires pour prévenir les accidents, a été rejetée comme irrecevable, pour cette raison décisive que ces griefs ne se rattachaient pas par un lien indivisible à l'exécution ou à l'inexécution d'un travail public, ce qui est reçu de droit traditionnel comme base de la responsabilité : 22 février 1928 (*T. A.*, 31/27).

B. Les arrêtés les plus curieux sont ceux relatifs à la *définition de l'ouvrage public* qui fonde la compétence. La détermination en est recherchée dans une espèce où les habitants d'une commune, se plaignant de ce qu'un fossé tra-

(1) Cf. Colmar, 25 avril 1926, *id.*, 1926, p. 476.

versant leur village sert d'égout et que les eaux dégradent les murs voisins, demandaient que la commune réparât le préjudice causé et remplaçât le fossé par une conduite souterraine.

Le Tribunal administratif a recherché, mais non établi, la création du fossé par la commune ou de main d'homme, ou le fait de la commune de l'entretenir et le curer et même en cimenter une partie ; les riverains ayant participé aux frais, il a déclaré qu'il n'y avait pas de travail public en cause. S'il faisait partie du domaine public, ce fossé n'avait fait l'objet d'aucun travail ou ouvrage public, et un manque de surveillance de la commune ne pouvait se rattacher par un lien indivisible à un travail public (Conflits, 11 juillet 1891) (1). S'il était dans le domaine privé de la commune, la compétence judiciaire s'imposait ; s'il devait être considéré comme un cours d'eau non navigable et non flottable, le lit en appartenait aux riverains et la commune ne pouvait être mise en cause. Il s'est estimé d'autre part fondé à déclarer la demande irrecevable parce que la juridiction administrative ne peut statuer que sur les conséquences pécuniaires du dommage, et ne peut ordonner la réparation ou l'entretien de l'ouvrage, notamment par une astreinte (2) : 4 juillet 1928 (*T. A.*, 296/28).

Pour des raisons qui ne nous sont pas encore connues, le Conseil d'État vient pourtant d'annuler cet arrêté le 6 avril 1933.

Les autres décisions sont plus neuves, ou doctrinalement plus intéressantes dans la mesure où elles font saillir les notions et les bases mêmes de la compétence.

---

(1) *Sirey*, 1893.3.81.

(2) Conseil d'État, 5 juillet 1922, Commune de Cogolin contre époux Bérenguier, Lebon, p. 587; *Dalloz pér.*, Chronique, p. 353.

La chute d'un fidèle monté sur l'estrade d'une synagogue avec une béquille dont la pointe s'est enfoncée dans un joint du plancher, entraîne la responsabilité de la communauté israélite, propriétaire de la synagogue, chargée d'entretenir celle-ci et donc de veiller à la solidité du plancher en question ou d'en interdire l'accès à la victime. Cette dernière s'étant montrée imprudente, et servie d'une béquille défectueuse, a supporté une part du préjudice. Abstraction faite de toute faute commise, le principe — et c'est l'intérêt de l'arrêté — a été posé que celui à qui incombe l'entretien de l'ouvrage public, ou qui en est le maître, répond tant de la défectuosité de l'ouvrage que du dommage causé par la seule existence de ce dernier ; et l'application a consisté à attribuer le caractère d'ouvrage public à un édifice cultuel; malgré la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905 et le désétablissement du service des cultes, les travaux exécutés par une commune dans une église étant à considérer comme des travaux publics dans les autres départements français (Cf. Conseil d'État, 10 juin 1921, Monségur, *Sirey*, 1921.3.49). Les deux notions d'ouvrage public et de service public ne coïncident donc pas, et l'ouvrage public existe dès qu'apparaît une destination générale du travail fait pour le compte d'une personne morale administrative : Héritiers Lippmann contre Communauté israélite de Horbourg, 16 janvier 1929 (*T. A.*, 3731/28) (1).

Il revient au Tribunal administratif d'en avoir administré la preuve. Il en a bien mis en œuvre une autre dans le cas qui lui a été soumis d'un accident survenu à un bateau par la rencontre inopinée d'un tronc d'arbre immergé dans une rivière canalisée. La collision, sans doute, impliquait un manque de surveillance de l'Administration, une faute de

(1) *Rev. jur.*, 1929, p. 187, avec note de M. le professeur Delpech.

service, qui entraînait alors la compétence du Conseil d'État. Mais le Tribunal administratif a fait prédominer sur cette notion le mauvais entretien de l'ouvrage public, duquel on ne peut séparer le manque de surveillance de l'Administration, et il s'est déclaré compétent : 18 avril 1928 (*T. A.*, 2796/27). De même, il a décidé, quant à un chaland endommagé par le heurt d'un tronc d'arbre immergé dans un bassin du Port autonome de Strasbourg : l'État français a été déclaré par lui tenu d'indemniser le propriétaire du bateau, alors que l'accident s'était produit avant la remise officielle de l'ouvrage à l'administration du Port autonome, dans les formes de l'article 2 du règlement organique du 27 septembre 1925. L'État restait d'ailleurs fondé à exercer un recours en garantie contre l'entrepreneur de travaux publics qui a exécuté de façon défectueuse les tâches à lui confiées. S'agissant au contraire d'une demande en garantie faite par l'entrepreneur contre son sous-traitant, le Tribunal administratif, en sa qualité de juge d'exception, s'est à juste titre déclaré incompétent ; le contrat intervenu entre ces personnes ayant le caractère civil ne peut être soumis qu'à la juridiction civile : 5 mars 1930, Kloos contre Port autonome de Strasbourg, État français, Société Campenon et Bernard, Société Heirmann et d'Huyvetter (1).

Ce fut également une adhésion irréprochable aux distinctions existantes de la jurisprudence que celle donnée, à propos de la sécurité d'écoulement des eaux sur un terrain, des articles 640 et 641 du Code civil, et de son aggravation par le déversement sur le fonds des eaux amenées artificiellement par un conduit souterrain qui les recueille sur un long parcours : là où il n'y a pas de charge spéciale, tout ce qui augmente la charge légale n'est que tolérance ; le dommage

(1) *Rev. jur.*, 1930, p. 388, note de Me Clausing.

causé par l'inondation des prés, résultant bien d'un ouvrage public, devait être mis aux frais de la commune : 18 mai 1927 (*T. A.*, 42/27).

SECTION VI. — **Contraventions de voirie.**

La compétence à cet égard avait été, sous le régime allemand, presque entièrement enlevée aux tribunaux administratifs pour être attribuée aux tribunaux judiciaires (loi d'introduction du Code pénal du 30 août 1871). La législation postérieure à 1919 restitua au Tribunal administratif cette compétence traditionnelle des Conseils de préfecture, d'après l'alinéa 5 de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ; c'est un décret du 27 mai 1924, ratifié par la loi du 29 juillet 1925, qui a donné au Tribunal administratif la compétence pénale des Conseils de préfecture en cette matière ainsi qu'en celle de la petite voirie.

Mais le décret du 28 octobre 1926 a retiré aux tribunaux administratifs la connaissance des contraventions de voirie en ce qui concerne les routes (police de circulation des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation du public, et police de conservation des voies régulièrement classées comme voies publiques) et l'a confiée aux tribunaux de l'ordre judiciaire qui se trouvaient déjà doués d'une compétence fort appréciable à ce sujet, notamment au cas où une infraction de grande voirie se trouvait être connexe à un délit ordinaire qui leur avait été déféré (1).

Ainsi le Tribunal administratif s'est déclaré incompétent le 11 mai 1927 (*T. A.*, 767/27) pour connaître d'une contravention résultant d'une saillie sur l'alignement d'une voie

(1) Cour d'appel de Colmar, Ch. correct., Hohenbild contre Ministère public, 1er décembre 1923, *Rev. jur.*, 1924, p. 188.

publique, même alors que les faits étaient antérieurs à la promulgation du décret de 1926, la demande ayant été faite après cette date. Il en résulte que la juridiction administrative n'est plus compétente que pour réprimer les contraventions concernant les chemins de fer, cours d'eau et canaux, rivages de la mer, ports, havres, rades. Dans cette limite, les arrêtés du Tribunal administratif demeurent nombreux et ils ont été sévères, afin de garder à la circulation sur les terrains dépendant des voies navigables, en particulier à la circulation avec un véhicule sur les chemins de halage le long des canaux, le caractère d'une dégradation et la nature d'une contravention de grande voirie (loi du 23 mars 1842 ; décret du 24 mars 1914, art. 59 et 62); et traiter de même tout empêchement volontaire à la circulation dans un canal (art. 60 de ce dernier décret), tel l'amarrage d'un bateau à un arbre ; le déversement d'eaux dans un fossé des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, sans permission de voirie : loi du 15 juillet 1845, art. 3 ; 14 mars 1928 (*T. A.*, 774/28), ou encore l'enfoncement par une automobile d'une barrière de passage à niveau brusquement abaissée devant elle, sauf, parce qu'en l'espèce il n'y avait faute ni de l'automobiliste ni des chemins de fer, à rejeter la demande en dommages et intérêts formée par chaque partie respectivement : 29 mai 1929 (*T. A.*, 1568/29).

Le cas de force majeure lui est le seul motif pour écarter la responsabilité de l'auteur de la contravention. Le fait que le contrevenant aurait pris pour la lanterne d'un véhicule celle d'un passage à niveau de chemin de fer, d'ailleurs barrée par une double croix, ne lui a point paru être tel : 25 mars 1931 (*T. A.*, 2214/30).

Mais là où l'imputabilité au prévenu du fait dommageable n'a pas pu être établie, il l'a relaxé des fins de la poursuite et renvoyé des fins du procès-verbal de contravention de

grande voirie dressé contre lui. Ainsi en a-t-il été au cas où l'expert commis par le tribunal n'avait pu établir si la détérioration d'un câble téléphonique provenait d'une électrolyse imputable à la société d'électricité poursuivie, ou d'une corrosion attribuable aux agents chimiques contenus dans la terre (1) : 1er juillet 1931 (*T. A.*, 1352/30).

Les bornes du dommage sont par ailleurs dans son pouvoir. Ainsi l'entrepreneur qui a soumissionné pour la construction de ponts doit se munir d'une autorisation au Service de la Navigation pour implanter dans le lit de la rivière les ouvrages nécessaires, faute de quoi il se trouve en contravention. Par contre, le Tribunal administratif ne peut allouer en cette matière que les dommages-intérêts réparant le préjudice résultant strictement des dégradations causées au domaine public par la contravention elle-même : 29 juillet 1931 (*T. A.*, 51/31).

Bien plus délicat à trancher était le cas d'une contravention de voirie commise par un préposé qui ne se trouvait plus dans le cadre des fonctions que son patron lui avait conférées. A l'insu de ce dernier, le préposé avait pris son automobile, et, en cours de route, avait enfoncé la barrière d'un passage à niveau de chemin de fer.

La jurisprudence civile, en pareille hypothèse, n'admet la responsabilité du patron qu'à raison du fait de son préposé commis dans l'exercice de ses fonctions et s'y rattachant par des conditions de temps, lieu et service (2).

En s'inspirant explicitement de cette solution et en invoquant l'impossibilité pour le patron, gardien de la chose,

---

(1) Décret-loi du 27 décembre 1851, sur le service de la télégraphie électrique, art. 2 et 12.

(2) Cass., Ch. civ., 24 mai 1927, Dalloz, *Rec. hebd.*, 1927, p. 400; Montpellier, 8 novembre 1930, Dalloz, *Rec. hebd.*, 1931, p. 29; Colmar, 13 février 1929, *Rev. jur.*, 1929, p. 518.

d'exercer une surveillance ou un contrôle de l'automobile, le Tribunal administratif a, dans l'espèce Grossmann, 15 avril 1931 (*T. A.*, 1913/31), déclaré non responsable celui-ci. Cet arrêté, à vrai dire fort équitable, a pourtant été annulé par le Conseil d'État le 6 mai 1932 (1); la haute juridiction proclama que la nécessité de rendre son intégrité au domaine public atteint par la contravention de voirie l'emportait sur tout autre motif d'indulgence, et maintint la responsabilité du patron en raison de la persistance d'un rapport matériel entre le gardien de la chose et l'auteur de la contravention qui est son employé. Au cas de vol seulement, non de détournement, ce rapport cessant, le gardien est alors admis à prouver qu'il a pris toutes les précautions utiles. Solution sévère, mais assurément très juridique, et qui fait ressortir les particularités du droit public par rapport aux principes admis en droit civil.

La compétence du Tribunal administratif est identique à celle d'un Conseil de préfecture, étant observé que son importance a plutôt tendance à diminuer en raison des retranchements qui lui sont faits par le législateur.

SECTION VII. — **Voirie, hygiène et santé publiques.**

En cet ordre de choses, des chefs de compétence persistent pour le Tribunal administratif des anciennes attributions du Conseil Impérial, quant aux recours :

1° Contre le refus de l'autorisation nécessaire aux travaux ayant pour objet d'altérer, barrer, retarder ou précipiter le cours des eaux, loi du 2 juillet 1891, ordonnance du 1er septembre 1902;

---

(1) *Sirey*, 1933.3.1, avec note R. Bonnard; *Rev. jur.*, 1933, p. 141.

2° Contre les décisions de l'autorité administrative supérieure relatives :

a) à l'alignement, l'autorisation, l'interdiction ou l'enlèvement de constructions, ordonnance du 22 avril 1902, art. 1, § 1-2°;

b) aux cimetières, ordonnance du 22 avril 1902, art. 1er, § 1-1°;

c) à l'installation de conduites d'eau potable et à l'enlèvement des déchets, ordonnance du 22 avril 1902, art. 1er, § 1-3°;

d) retirant la licence pour l'exploitation d'une pharmacie, loi du 14 juillet 1903, art. 2.

De plus, des décrets nouveaux sont intervenus, donnant compétence au Tribunal pour connaître :

1° de l'appel porté contre les décisions de la Commission des logements insalubres ou du Conseil d'hygiène de l'arrondissement, aux termes du décret du 2 septembre 1922 ;

2° des recours contre les arrêtés des maires pris en vertu de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, introduite en Alsace et Lorraine par décret du 15 avril 1926.

Il ne se trouve que peu de jurisprudence sur ces divers points. A propos du retrait de licence pour l'exploitation d'une pharmacie, le Tribunal administratif a décidé que l'article 2 de la loi du 14 juillet 1903 n'énumérait pas limitativement les cas de déchéance du droit d'exercer une concession de pharmacie. Il s'agissait d'une expulsion du concessionnaire, intervenue avant la signature du Traité de Versailles : la juger comme une mesure définitive, créant une vacance définitive et entraînant déchéance du droit d'exercer une concession, aboutissait à tenir pour prononcé le retrait effectué par le Commissaire de la République, chargé de l'administration générale de l'Alsace et de la Lor-

raine, au préjudice du pharmacien expulsé et son octroi à un nouveau titulaire, alors même qu'il n'eût pas notifié la décision de retrait à l'ancien concessionnaire. Le nouveau titulaire tenant son droit de l'État, ne pouvait être dépossédé de sa licence qu'en vertu de la loi de 1903 ; et le pharmacien expulsé, revenu en France et réintégré dans la nationalité française, avait seulement un droit suspendu, en puissance, pour reprendre effet à la prochaine vacance d'officine, étant observé que, par suite de cette réintégration, il avait titre à une indemnité de l'État, mais seulement à compter de son retour en Alsace et Lorraine : 13 février 1924, Keil contre Achener (1). Sur appel, le Conseil d'État a confirmé cet arrêté et décidé que l'expulsion prononcée par l'autorité militaire en Alsace et Lorraine était une mesure de police prise en vertu de pouvoirs exceptionnels très étendus, un véritable acte de gouvernement qui ne pouvait être discuté devant la juridiction contentieuse à l'appui d'un recours en annulation ou en dommages-intérêts : 26 décembre 1924 (2).

La solution a été beaucoup plus banale dans l'espèce Veuve Fauville contre Commune de Pierrevillers, du 1er juin 1928 (3) : le Tribunal administratif a annulé un arrêté du maire pris en vertu de la loi du 15 février 1902 sans que les différents délais et formalités prévus par l'article 12 de cette loi aient été observés.

SECTION VIII. — **Législation du travail.**

En cette matière le Tribunal administratif a hérité d'anciennes attributions des Conseils de district et du Conseil

(1) *Rev. jur.*, 1924, p. 514.

(2) Lebon, p. 1062; *Rev. jur.*, 1925, p. 8. Cf. Conseil d'État, 13 juillet 1923, Keil, Lebon, p. 564; *Rev. jur.*, 1923, p. 433.

(3) *Rev. jur.*, 1929, p. 183.

Impérial; en outre, depuis 1919, la loi française lui a donné une compétence nouvelle.

A. — La compétence des Conseils de district comprenait les recours :

1° contre les arrêtés d'une autorité administrative inférieure (président de cercle, directeur de police à Strasbourg, Mulhouse et Metz) refusant l'autorisation ou interdisant l'exercice d'une profession : Code professionnel local du 26 juillet 1900, texte unifié, art. 40, alin. 2; ordonnance locale du 24 décembre 1888, art. 13 *ad b*. Cette autorité est aujourd'hui le sous-préfet;

2° contre les décisions de l'autorité administrative inférieure rejetant l'opposition et maintenant l'interdiction de diriger ou d'exécuter une construction, même Code, art. 54, alin. 2; même ordonnance, art. 13 *ad b*;

3° contre la décision refusant ou retirant l'autorisation nécessaire en vertu de l'art. 42 *b* du Code : Code, art. 63, alin. 1; ordonnance, art. 14;

4° contre les décisions de l'autorité administrative inférieure concernant le retrait d'autorisation pour un hôtel ou débit de boissons : Code, art. 33, 53; ordonnance, art. 16, alin. 1;

5° contre les arrêtés de l'autorité administrative inférieure interdisant l'exercice d'une profession ambulante non soumise à une autorisation spéciale : Code, art. 59; *a* ordonnance, art. 18;

6° contre les décisions de l'autorité administrative inférieure retirant le droit de recevoir ou de former des apprentis : Code, art. 126 *a*.

Un décret du 22 décembre 1919, ratifié par la loi du 17 décembre 1920, a abrogé l'art. 44 *a* du Code professionnel local, aux termes duquel le Tribunal administratif, successeur des Conseils de district, avait compétence pour juger les

recours contre les décisions refusant ou retirant les cartes d'identité et de légitimation des voyageurs de commerce (ordonnance de 1888, art. 15).

D'autre part, le décret du 27 août 1922 a abrogé une loi du 2 juin 1910 et supprimé la compétence du Tribunal administratif au sujet des recours contre les décisions refusant ou retirant l'autorisation ou interdisant l'exercice de la profession de placeur, article 10 de la loi de 1910, ordonnance du 9 septembre 1910.

Les Conseils de district statuaient en premier et dernier ressort sur tous ces recours, sauf pour la catégorie qui a disparu en 1922.

B. — La compétence du Conseil Impérial comprenait les recours contre les décisions de l'autorité administrative supérieure (président de district):

1° refusant l'autorisation d'un établissement industriel de la catégorie prévue par le Code professionnel local, article 16 et l'ordonnance du 24 décembre 1888, article 6. Cette compétence est aujourd'hui remplacée en partie par une nouvelle attribution en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes (V. *infra*, C);

2° refusant l'autorisation ou interdisant l'exercice d'une profession, Code, article 40, alinéa 2; ordonnance, article 13 *a* (1);

3° concernant le retrait d'autorisation, Code, article 16, alinéa 2; ordonnance, article 16, alinéa 2;

4° interdisant pour l'avenir l'exploitation d'un établissement industriel, Code, article 51; ordonnance, article 16, alinéa 3;

5° en matière de permis de commerce ambulant, Code, article 63; ordonnance, article 19;

---

(1) Cf. sur le principe même de cette compétence, Conseil d'État, 3 juin 1932, Heitz, *Dalloz pér.*, 1932.3.49.

6° en matière de corporations, Code, article 84, refus d'approbation des statuts, article 97, dissolution de la corporation par l'autorité administrative supérieure. L'autorité en question est actuellement le préfet.

C. — Enfin le Tribunal administratif juge le recours contre les arrêtés préfectoraux en matière d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres, loi du 19 décembre 1917, introduite par décret du 11 décembre 1922, ratifié par la loi du 29 juillet 1924.

Pour ces sept derniers cas, le Tribunal administratif ne juge qu'en première instance, à charge d'appel.

On rencontre de nombreuses décisions concernant ces diverses hypothèses.

I. *Exercice de la profession d'agent d'affaires.* — La compétence du Tribunal administratif et son étendue furent à tort discutées au sujet d'un recours contre un arrêté du préfet interdisant le fonctionnement d'un cabinet d'affaires (Code professionnel, art. 35); les textes l'imposaient et leur rapprochement a suffi à la haute juridiction : Conseil d'État, 5 août 1921, D... (1).

L'autre, à propos d'une plainte contre un agent d'affaires qui avait été classée sans suite par le Parquet; le Tribunal administratif, de par son pouvoir d'appréciation, peut maintenir un arrêté du préfet prononçant l'interdiction d'exercice de la profession, dès lors qu'il estime assez graves les agissements indélicats de l'intéressé : 20 juin 1928 (*T. A.*, 771/28); tel un individu âgé de vingt-deux ans, ne possédant pas de connaissances de droit ou de procédure suffisantes, de moralité pas très bonne, faits qui permettent de le considérer comme indigne d'exercer sa profession aux termes de l'article 36 du Code professionnel : 23 mars 1927 (*T. A.*, 25/27).

---

(1) Lebon, p. 815; *Rev. jur.*, 1921, p. 365, note de Me Nicolay.

Les choses ont même pris dans les arrêtés cette position : le préfet n'est nullement obligé d'entendre l'intéressé avant de lui interdire d'exercer sa profession ; la procédure ne devient contradictoire que devant le Tribunal administratif si l'intéressé forme un recours devant cette juridiction contre l'arrêté du préfet : arrêté du Tribunal administratif du 21 décembre 1921, Birr, Conseil d'État, 19 décembre 1924 (1), sur appel.

II. *Permis de commerce ambulant.* — Les solutions, ici aussi, sont d'espèce par la force des choses, mais aboutissent à l'affirmation des mêmes facultés par le Tribunal administratif : des condamnations nombreuses, mais anciennes, ne lui ont pas paru motif suffisant pour justifier le refus d'un permis, tandis qu'il considère ce refus comme fait à juste titre si l'intéressé a mauvaise réputation et si une enquête a établi qu'il s'enivrait souvent et se livrait à des violences contre sa femme ou des voisins : 23 mars 1927 (*T. A.*, 242/27). Il a infirmé un arrêté refusant le permis à un individu condamné à huit jours de prison avec sursis et 25 francs d'amende pour violences volontaires exercées sur la tenancière d'une auberge que le requérant avait menacée d'un revolver, c'est le principe de l'interprétation stricte des peines qui devait jouer, et l'a effectivement déterminé : cette condamnation visée n'est pas énumérée par l'article 57 *b*, alinéa 2, du Code professionnel au nombre de celles entraînant le refus du permis et ne pouvait donc être assimilée à l'une d'elles d'après la jurisprudence : 28 janvier 1927 (*T. A.*, 17/27).

C'est l'application inverse de la même méthode qui a produit effet à propos de l'article 57 *a* du Code professionnel, lequel ne demande qu'en principe l'âge de vingt-cinq ans

(1) Lebon, p. 1033, *Rev. jur.*, 1925, p. 62.

et autorise des dérogations pour le cas où le requérant est soutien de famille et exerce depuis quatre ans une profession ambulante comme compagnon. Ainsi le Tribunal administratif a tour à tour jugé que pour être soutien de famille il suffit que l'intéressé soit marié, même sans enfants : 10 février 1928 (*T. A.*, 67/28), et, tenant largement compte des faits de l'espèce, accordé le permis à un requérant âgé de vingt-trois ans et fort physiquement : 24 mars 1927 (*T. A.*, 270/27); ou dont le père, avancé en âge, avait un permis et désirait que son fils pût l'aider (*T. A.*, 321/28); etc.

III. *Licences des débits de boissons.* — Les licences pour les débits de boissons ont donné lieu à une abondante jurisprudence, laquelle a établi nombre de règles, une sorte de statut de la matière, en plusieurs directions :

a) Touchant la *recevabilité du recours* contre le refus de la licence, l'intéressé seul peut le former; le recours est irrecevable s'il intervient avant que le sous-préfet n'ait décidé : 24 juillet 1929 (*T. A.*, 3515/29). Des hôteliers ou débitants de boissons ne peuvent se pourvoir en Conseil d'État contre un arrêté du Tribunal administratif qui a annulé le refus du sous-préfet de l'ouverture d'un débit de boissons dans une commune : aucune intervention d'un tiers n'est admise : *T. A.*, 27 juillet 1922, Conseil d'État, 7 novembre 1924 (1), Baumann et consorts contre Meyer.

Si le tribunal a infirmé une décision de refus, le sous-préfet contredit n'a pas non plus qualité pour se pourvoir en Conseil d'État : Conseil d'État, 8 février 1924, Sous-préfet de Sarreguemines contre Petry (2).

---

(1) Lebon, p. 862; *Rev. jur.*, 1925, p. 65.

(2) Lebon, p. 144; *Rev. jur.*, 1924, p. 508, avec la note de Me Nicolay.

b) Quant aux *conditions de personnes et de local* susceptibles d'être mises à une licence, la règle est qu'un étranger ne peut être autorisé à obtenir la concession d'un débit de boissons que s'il réside en France, ou dans ses colonies, depuis cinq ans (art. 3 du décret du 29 juillet 1924). Cette portée a été donnée que ces cinq ans doivent être rigoureusement consécutifs, sans aucune interruption : 19 décembre 1928 (*T. A.*, 4766/28). A la prescription que le candidat à la concession de débit doit non seulement obtenir l'autorisation administrative, mais en outre avoir à sa disposition les locaux pour lesquels la concession lui a été accordée et qui satisfont aux exigences de la police, cette autorité a été assignée que si, par décision de justice, le pétitionnaire a été contraint d'évacuer les locaux en question, la concession doit s'éteindre : 27 novembre 1930 (*T. A.*, 2102/30).

La concession une fois accordée peut changer à la fois de titulaire et de local ; les conditions de ce *transfert* ont été dégagées et précisées tout d'abord quant aux personnes : ainsi fut infirmée la décision d'un sous-préfet refusant le transfert d'une concession du père à sa fille lorsque le premier, qui débitait des boissons sur place, n'avait été autorisé en réalité que pour des boissons à emporter. Le Tribunal administratif a estimé que la jouissance de la concession pendant plusieurs années avait donné à celle-ci une plus-value appréciable, de sorte qu'elle ne pourrait être retirée que pour des motifs graves, malgré l'erreur initiale de l'Administration qui avait laissé subsister un état de choses contraire à l'étendue de la concession accordée : 6 avril 1927 (*T. A.*, 258/27). Les principes certains du droit civil en matière de régime matrimonial ont amené le Tribunal administratif à déclarer que n'est pas davantage justifié le refus du transfert d'une concession de la femme au mari, alors que les époux ont adopté le régime de la communauté universelle

et que l'immeuble où le débit est exploité fait partie de la communauté; le mari peut toujours révoquer l'autorisation qu'il a donnée à sa femme d'exercer un métier, ou s'opposer à l'exploitation du débit par son épouse : 16 mai 1928 (*T. A.*, 293/28). A l'inverse, si le mari a perdu les qualités requises par la loi pour gérer le débit (art. 33, Code professionnel), cette incapacité pourra être valablement opposée à la femme qui demande l'octroi de la concession (*T. A.*, 2794/27).

Le titulaire d'une concession doit en outre faire usage de son droit dans l'année qui suit l'octroi de l'autorisation, sous peine de déchéance (Code professionnel, art. 49, alin. 1) : 13 juillet 1927 (*T. A.*, 1053/27).

c) Sur l'exigence légale du *périmètre* et du *besoin réel*, qui est bien l'une des plus importantes aux intérêts publics, et ouvre le plus de discussions, c'est, d'une part, un rappel et une définition de sa portée : la loi du 9 novembre 1915, introduite en partie en Alsace et Lorraine par le décret du 29 juillet 1924, interdit de façon absolue, dans son article 10, l'ouverture de tout nouveau débit pour la vente de boissons alcooliques titrant plus de 23° (Cf. 13 novembre 1929, *T. A.*, 5533/29). Le périmètre de protection est prévu par la loi, mais seulement pour les débits de boissons alcoolisées ; il n'existe ni pour les hôtels et restaurants, ni pour les débits de boissons non alcoolisées ; son but est de protéger les édifices du culte, établissements d'instruction, hospices, cimetières (V. loi du 17 juillet 1880, art. 9) : 23 décembre 1931 (*T. A.*, 1414/31), 28 mars 1929 (*T. A.*, 1569/29).

C'est, d'autre part, un usage, justifié par les considérants des arrêtés, du pouvoir d'appréciation appartenant à toute autorité juridictionnelle ou de police : la concession doit répondre à un *besoin réel*, apprécié selon la disposition des lieux, dont le Tribunal se rend compte en général par une descente sur les lieux effectuée par un de ses membres ; on pourrait citer

de nombreux arrêtés en ce sens, entre autres celui du 17 juillet 1925, Demoiselle Gross, confirmé par arrêt du Conseil d'État en date du 30 août 1927 (1). Ce besoin doit exister même en cas de transfert d'un débit existant, dans un rayon de 25 kilomètres, dans une agglomération nouvellement créée d'au moins 250 habitants, autorisé par les articles 10 de la loi du 9 novembre 1915 et 3 de la loi du 30 avril 1924 : 25 novembre 1931, Merck (2). Le besoin doit de même être prouvé dans le cas de transfert du débit dans le périmètre légal de 150 mètres, d'après l'article 10 de la loi du 9 novembre 1915 : 18 mai 1927 (*T. A.*, 770/27).

d) A propos du *retrait* et de la *fermeture*, qui est bien la plus grave et la plus juridique des questions soulevées par la matière.

Le retrait de concession frappe le titulaire, même si une autre personne que lui a provoqué la mauvaise tenue de l'établissement, entraînant le retrait : 4 avril 1928 (*T. A.*, 776/28). Par là, le Tribunal administratif a abordé le caractère réel ou personnel à attribuer à la mesure. Parfois un texte préparait ou imposait la solution ; la fermeture d'un débit pour vente d'absinthe, prononcée selon la loi du 17 mars 1915, art. 1er, a toujours été reconnue comme une peine réelle, une sorte de confiscation, atteignant le débit en quelques mains qu'il puisse se trouver (3).

Au contraire, le Tribunal administratif décida d'abord que la fermeture du débit, prononcée en vertu de la loi du 9 novembre 1915, article 6, ou de la loi du 1er octobre 1917, article 10 (le débitant a favorisé la débauche dans son établis-

(1) *Rev. jur.*, 1927, p. 485.

(2) *Id.*, 1932, p. 292.

(3) V. T. A., 25 juillet 1922, Moehn, *Rev. jur.*, 1923, p. 153, et 17 janvier 1923, Stoebener, *Rev. jur.*, 1923, p. 156, avec note de M. le professeur Delpech.

sement), avait un caractère personnel : 17 janvier 1923, précité (1).

La Cour de cassation, dans un arrêt Géneau, du 12 mai 1923, a déclaré que cette peine avait un caractère réel, en se basant sur les termes : fermeture définitive, employés par la loi de 1917, et sur ce que la loi voulait prévenir une fraude à l'aide de collusion ou de transfert. Le Tribunal administratif a dès lors suivi cette voie et sa jurisprudence s'est établie dans le sens du caractère réel de la fermeture; il fut d'ailleurs approuvé par le Conseil d'État; l'application en Alsace et Lorraine de la loi précitée de 1917 domine et annihile au besoin les dispositions de l'article 33 du Code professionnel, mesure de police uniquement, qui implique le refus d'autorisation pour les seuls cas où l'on prévoit que le demandeur favorisera l'ivrognerie, la débauche, les jeux prohibés, le recel ; la loi de 1917 a un caractère impératif et son but social et de moralité publique justifie la dérogation au principe de la personnalité des peines et l'atteinte portée à la propriété privée; même si le requérant n'a rien à se reprocher, mais a l'intention d'exploiter un établissement qui vient d'être fermé en application des lois de 1915 et 1917, sa demande doit être rejetée : 9 juillet 1924, Ruffra, confirmé par le Conseil d'État le 27 mars 1926 (2).

Une lutte et une combinaison de textes se retrouvent encore ailleurs en la matière. Le Tribunal administratif est compétent, aux termes du Code professionnel, art. 40, pour connaître des recours contre tout refus d'autorisation,

---

(1) V. encore : 25 juillet 1923, Sauter (*T. A.*, 1733/23); 19 mars 1924, Damble, *Rev. jur.*, 1927, p. 8, avec note de M. le professeur Delpech.

(2) Lebon, p. 369; *Rev. jur.*, 1927, p. 8, avec note de M. le professeur Delpech. V. encore : 1er septembre 1926, Hilpert (*T. A.*, 3053/25), confirmé par le Conseil d'État par arrêt du 17 juillet 1930, Lebon, p. 748, *Rev. jur.*, 1931, p. 104, avec note de M. le professeur Delpech, et *Gazette du Palais*, 1930, 2e sem., p. 553.

non seulement s'il est basé sur l'article 33 du Code, mais également s'il se fonde sur une autre loi introduite en Alsace et Lorraine, telle que la loi du 9 novembre 1915, article 10, § 5 (cas où l'intéressé est titulaire de plusieurs débits de boissons titrant plus de 23 degrés d'alcool); autrement dit, le motif du refus n'importe pas pour établir la compétence du Tribunal administratif. Le régime français est en effet celui d'une déclaration; les infractions à la loi sont des délits dont est saisie l'autorité judiciaire; au contraire, le régime de la loi locale est celui d'une autorisation préalable, le contrôle s'effectuant ainsi avant l'ouverture, au lieu de se faire après celle-ci.

Or, lorsqu'ont été introduites les lois françaises, le régime local n'a pas été modifié pour les cas par lui régis, et il n'a pas été davantage introduit expressément, avec ces nouvelles lois, leur sanction d'ordre correctionnel; on est donc conduit à admettre que, pour ces nouveaux cas, fonctionne le régime de l'autorisation administrative préalable, avec un recours possible au Tribunal administratif. La compétence de celui-ci a, de ce chef, donné lieu à des décisions contraires, mais également fondées.

La question de savoir si une brasserie exploite plusieurs débits (art. 10, § 5, loi du 9 novembre 1915) est une question de fait. La fourniture exclusive de la bière par cette brasserie à un débit, l'interdiction faite au tenancier de céder le bail ou de sous-louer, la clause que l'exploitant devra en fin de bail remettre la licence au successeur désigné par la brasserie, ne suffisent pas pour faire considérer cette dernière comme seule exploitante, alors que le débitant exploite en fait son débit, qu'il a droit, le cas échéant, à une indemnité d'éviction, que le bail ne donne à la brasserie aucun droit de regard sur la gestion et aucune part aux bénéfices; on doit décider que le texte précité ne joue pas et le recours

contre la décision de refus de l'Administration doit être admis : 9 décembre 1931 (*T. A.*, 1293/31), Smolik (1).

Par contre, au cas où l'Administration ordonne la fermeture du débit par mesure de sûreté publique, conformément au décret du 29 décembre 1851, le Tribunal administratif s'est lui-même déclaré incompétent pour connaître du recours de l'intéressé : ce recours est non contentieux, d'ailleurs non prévu par le Code professionnel, et il n'est possible que dans la forme d'un simple pourvoi devant l'autorité supérieure à celle qui a pris la décision : 17 septembre 1920, Neumuller (2). Cette fermeture, mesure d'ordre répressif, ne vaut d'ailleurs que pour l'avenir et ne peut s'appliquer qu'à un débitant qui a commencé son exploitation : 16 mars 1921, Dittmar (3).

Du même système juridique et du même ordre de raisons procèdent les dispositions de l'article 33 du Code professionnel, lesquelles ne s'appliquent pas à des maisons de tolérance, soumises à un arbitraire presque absolu de la police : un simple pourvoi au préfet contre une décision du directeur dela police est ici encore seul admis : 27 avril 1921, Dames Barre et autres (4).

IV. *Etablissements classés.* — En matière d'établissements classés, le Tribunal administratif, non plus que les Conseils de préfecture, n'a compétence, en ce qui concerne les établissements dangereux, incommodes ou insalubres de 1re et de 2e classe, que pour les réclamations des tiers contre l'autorisation donnée par l'Administration, ou faites en vue de contraindre l'intéressé à remplir les conditions prévues par l'autorisation. Si l'arrêté du préfet refuse l'autorisation, il y

---

(1) V. 16 décembre 1931, Dame Bossler, *Rev. jur.*, 1932, p. 285, avec une note de Me Fonlupt.

(2) *Rev. jur.*, 1921, p. 14.

(3) *Rev. jur.*, 1921, p. 255.

(4) *Rev. jur.*, 1921, p. 411.

a lieu de former un pourvoi en Conseil d'État. S'agit-il au contraire d'un établissement de 3e classe, il est alors compétent en toute hypothèse. C'est à la définition de cette règle que la jurisprudence s'est appliquée, pour décider tour à tour qu'un atelier d'acétylène dissous, établissement de 1re classe, qui doit être éloigné des habitations, peut toutefois être autorisé si la distance, même minime, le séparant de ces habitations, suffit à garantir ces dernières (loi du 19 décembre 1917, art. 3), alors surtout qu'une expertise conclut à une protection suffisante si certaines conditions sont remplies : 11 mai 1932 (*T. A.*, 11/32); et de même, un garage, compris dans la 2e classe, à moins qu'il n'incommode gravement les voisins, ou ne comporte pas la possibilité de réaliser pratiquement les mesures de protection efficaces, ne présente de sérieux inconvénients pour la salubrité publique : 27 janvier 1932 (*T. A.*, 1527/31).

Sur un point, ses décisions changèrent, de par l'effet de modifications législatives : le Tribunal administratif a décidé qu'une entreprise de préparation de poissons frais pour la fabrication de conserves n'est assujettie au régime de la loi de 1917 que si elle doit être établie dans une agglomération présentant, à l'époque de son installation, le caractère urbain et, usant de son pouvoir d'appréciation de fait, alors qu'un arrêté du maire de la commune avait compris cette région dans une zone mentionnée au plan d'aménagement comme pouvant comprendre des entreprises industrielles aussi bien que des maisons d'habitation, ou si quelques riverains ont pris des engagements de bâtir, que cette concordance ne suffisait pas pour faire considérer le quartier comme une agglomération urbaine : 26 juin 1929, Proamer et consorts contre Herrmann (1). Depuis ces décisions, il est

(1) Décision confirmée par le Conseil d'État : 18 décembre 1931, S. 1932.

vrai, la législation a été changée par une loi du 20 avril 1932, modifiant la loi du 19 décembre 1917, article 3, alinéa 4, selon laquelle l'autorisation d'un établissement dangereux ou insalubre de 1re ou 2e classe ne peut plus être donnée s'il doit être installé dans les zones réservées à l'habitation, prévues dans les projets d'aménagement ou d'extension des villes établis en exécution des lois des 4 mars 1919 et 19 juillet 1929. Par elle s'est trouvée comblée une lacune de nos lois, et l'harmonie établie entre celle du 19 décembre 1917 et les textes concernant les plans communaux d'extension et d'embellissement (1).

Sauf sur ce dernier point, la compétence du Tribunal administratif repose presque entièrement sur la loi locale, principalement le Code professionnel et l'ordonnance de 1888; elle est en cette matière assez différente de celle d'un Conseil de préfecture, de sorte que sa jurisprudence a eu l'occasion de donner des solutions originales aux difficultés rencontrées.

SECTION IX. — **Assistance publique.**

La compétence du Tribunal administratif en matière d'assistance publique provient soit de l'ancienne compétence des Conseils de district, soit de lois ultérieures à sa création.

En vertu de la loi locale sur le domicile de secours du 30 mai 1908 (2), et de la loi d'exécution de la précédente du 8 novembre 1909 (3), les Conseils de district avaient à statuer :

3.88; *Rev. jur.*, 1932, p. 65, avec le rapport de M. Bouffandeau, *eod. loc.*, p. 573.

(1) Cf. Conseil de préfecture de la Seine, 31 juillet 1929, Société Auguste Pellerin contre Préfet de la Seine, *Gaz. Pal.*, 1929.2.330.

(2) *Reichsgesetzblatt*, 1908, p. 38, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 307 et suiv.

(3) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1909, p. 105, trad. *eod. loc.*, 2e partie, t. I, p. 324 et suiv.

1° sur les contestations entre des unions d'assistance locales (art. 3 de la loi de 1909) relatives aux frais d'assistance à supporter par elles (même loi, art. 32);

2° sur les contestations entre une union d'assistance locale et un hôpital en ce qui concerne l'obligation pour ce dernier de prendre charge de personnes à lui confiées par une union d'assistance locale (loi de 1909, art. 14 et 34, alin. 2);

3° sur les contestations entre une union d'assistance locale et un hôpital ou un hospice, au sujet du droit ou de l'obligation de procéder à des travaux d'agrandissement de l'établissement (loi de 1909, art. 15 et 34, alin. 3);

4° sur les contestations entre plusieurs communes ou entre une commune et d'autres intéressés relativement à l'emploi du patrimoine d'un hospice ou hôpital auquel la capacité juridique a été retirée (loi de 1909, art. 15 et 34, alin. 4).

Le Conseil de district jugeait en premier ressort et l'appel était porté devant le Conseil Impérial pour les trois derniers cas; pour le premier, l'appel était porté devant l'Office fédéral de l'Assistance publique à Berlin; si le litige portait sur l'organisation ou les limites territoriales d'une union d'assistance l'appel était porté devant le Conseil Impérial.

5° En outre, le Tribunal administratif a été appelé à statuer sur les contestations concernant les domiciles de secours des lois du 17 juin 1913, sur l'assistance aux femmes en couches, et du 14 juillet 1913, sur l'assistance aux familles nombreuses, en vertu des deux décrets des 14 octobre 1921 et 27 janvier 1922, ratifiés par la loi du 28 février 1924.

Il importe, au préalable, de préciser que, sur certains points, interviennent des organes particuliers qui enlèvent au Tribunal administratif une partie de sa compétence en la matière.

L'article 35 de la loi de 1909 crée des offices, aujourd'hui dénommés tribunaux arbitraux d'arrondissement. Ce sont eux, et non plus le Tribunal administratif, qui sont compé-

tents pour fixer le taux de la contribution aux frais de l'assistance à supporter par les parents de l'assisté : 25 octobre 1928 (*T. A.*, 3761/28).

Ces tribunaux sont appelés à statuer définitivement et sans recours sur les litiges entre indigents et organisations locales d'assistance. Doit être rejeté le recours d'une commune contre une décision d'un tribunal arbitral la condamnant à verser un secours mensuel à des indigents ; le Tribunal administratif n'est en effet compétent qu'en vertu des art. 32, 34 et 37 de la loi de 1909, et ce cas ne s'y trouve point (*T. A.*, 3348/27) ; 22 février 1928 (*T. A.*, 228/28).

Une nombreuse jurisprudence existe à propos de ces divers chefs de compétence.

I. *Nationalité.* — La question de la nationalité de l'intéressé s'est posée assez fréquemment au Tribunal administratif ; les bouleversements consécutifs à la guerre de 1914-1918, les changements et les réclamations de nationalité en vertu du Traité de Versailles expliquent ce fait. Question de la rétroactivité édictée par le Traité de Versailles quant à la nationalité du territoire et des Alsaciens-Lorrains et de son application à la loi sur le domicile de secours : une réponse négative a été fournie par arrêté admettant un Allemand au bénéfice d'un tel domicile en Alsace et Lorraine dans la période comprise entre l'armistice et la ratification du traité de paix. La solution est, en pratique, la meilleure, en permettant d'éviter un abandon forcé de recours déjà entrepris par une union d'assistance ; elle est discutable, juridiquement, car il semble bien que le principe de rétroactivité ait une portée absolue, et prime même de prétendus droits acquis : 25 juillet 1922, Assistance publique de Metz contre Commune de Rombas [1]. Question du changement de nationalité et d'attribution de domicile de secours

(1) *Rev. jur.*, 1923, p. 26, avec une note de Me Zilliox.

au cas d'une femme mariée de nationalité allemande : la perte, de ce fait, de son domicile de secours au 10 janvier 1920, date de mise en vigueur du Traité de Versailles, suivie de l'acquisition de la nationalité française par réclamation le 25 janvier 1922, et donc de celle concomitante du domicile de secours de son mari resté en Alsace et Lorraine, a paru légitime au Tribunal, abstraction faite du point de savoir si elle avait eu, dès cette date, les qualités personnelles nécessaires pour l'acquisition du domicile de secours ; il ne s'agissait pas, en effet, d'un domicile original, mais bien d'un domicile dérivé, la femme mariée partageant du jour de la célébration du mariage le domicile de secours de son mari, dont elle dépend au triple point de vue de l'acquisition, de la possession et de la perte, aux termes de l'article 15 de la loi du 30 mai 1908 : 1er juin 1927 (*T. A.*, 919/27). C'est ce caractère du domicile, cette indépendance de la femme française par rapport à un mari étranger, quant à l'acquisition d'un domicile de secours, qui explique comment elle ne partage le domicile de son mari que si ce dernier est en France ; or un étranger n'en a pas en France : 2 décembre 1931 (*T. A.*, 1211/31).

II. *Domicile de secours.* — A. La règle est qu'une commune est tenue à l'assistance publique en tant qu'agglomération territoriale, et aussi longtemps qu'elle est habitée. Il s'ensuit que là où ces conditions ne se trouvent pas réalisées, le secours n'est pas dû. Une commune qui a été évacuée au cours de la guerre 1914-18, en raison de sa proximité de la ligne de feu, ne peut être considérée ni comme domicile de secours ordinaire, ni comme domicile subsidiaire (lieu de travail de l'intéressé, art. 29 de la loi de 1928) : 15 février 1922, Assistance publique de Mulhouse contre Assistance publique de Wittelsheim (1).

(1) *Rev. jur.*, 1923, p. 500, avec une note de M. le professeur Delpech.

Le domicile de secours y est, par contre, perdu un an après le départ de l'intéressé après l'âge de seize ans (art. 22 de la loi de 1908); ce délai ne court pas tant que l'assistance publique est accordée par une organisation d'assistance, soit à l'intéressé, soit à un membre de sa famille (art. 27, même loi). Toutefois une législation particulière concerne les enfants abandonnés, article 26 de la loi de 1909 : les enfants secourus ont un domicile de secours différent de celui des parents, loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés, introduite en Alsace et Lorraine par décret du 11 avril 1920; au lieu du domicile de secours des parents, les hospices, l'État, le département ou l'ensemble de ses communes sont appelés à supporter les frais engagés pour soigner ces enfants abandonnés, décret du 19 janvier 1811 et loi du 5 mai 1869 ; le délai d'un an n'est pas suspendu à leur égard dans les conditions de l'article 27 de la loi de 1908 : 29 juin 1927 (*T. A.*, 1007/27). En principe, le domicile de secours de l'enfant assisté est le département dans lequel il est né, article 39 de la loi du 27 juin 1904; mais en dehors des cas prévus par ce texte, on revient aux règles ordinaires; ainsi l'entretien d'un enfant illégitime revient au domicile de secours de la mère, article 21 de la loi de 1908 : 4 novembre 1927 (*T. A.*, 1564/27).

B. S'agissant, à l'inverse, de la créance d'assistance, le principe est que l'obligation de l'union d'assistance du lieu de travail de l'intéressé s'étend aux membres de la famille du travailleur qui se trouvent auprès de lui (art. 29, alin. 3, de la loi de 1908). Il en résulte, et aussi de la nécessité de prendre ces termes à la lettre, que les membres doivent, au moment où ils se trouvent malades, habiter effectivement avec le chef de famille et partager son ménage : 24 avril 1929 (*T. A.*, 1599/29).

Il convient d'ailleurs de tenir compte de ce que la commu-

nauté familiale subsiste parfois en fait, bien que le père travaille à un autre endroit que celui où l'enfant vit avec sa mère : l'obligation d'assister la famille existe pour l'union d'assistance de la commune dans laquelle le père est occupé : 10 juillet 1930 (*T. A.*, 1366/30).

III. *Secours remboursables.* — Aux termes de l'article 1er de la loi du 8 novembre 1909, sont seuls remboursables les frais engagés pour l'abri, l'entretien, les soins en cas de maladie, les funérailles. Ne constitue donc pas un secours remboursable d'une union d'assistance à une autre, la somme versée par une commune à des intéressés auxquels leur propriétaire a réclamé les loyers échus en les menaçant d'expulsion faute de paiement, sans que la commune définitivement tenue ait pu intervenir immédiatement, et même si l'indigence était prouvée : 8 juin 1927 (*T. A.*, 934/27).

Dans cette mesure, l'interprétation de la loi est large, de même que dans le jeu, conditionné par elle, des actions récursoires et remboursements. Son principe est que l'indigent doit être provisoirement secouru par l'organisation locale d'assistance dans la circonscription de laquelle il se trouve; son vœu, que l'organisation du lieu du domicile de secours rembourse à la première les frais qu'elle a exposés; sa tolérance, que l'assistance provisoire n'est pas tenue d'informer immédiatement d'une hospitalisation l'assistance du domicile de secours, à tel point qu'elle a un délai de six mois pour réclamer le remboursement de ses frais, et qu'elle n'est tenue de renvoyer le malade au lieu de son domicile de secours que si l'organisation de ce lieu le réclame. L'assistance provisoire peut, au surplus, demander le remboursement de ses frais, soit aux tiers tenus de la dette alimentaire, soit à l'organisation d'assistance définitive, qui, à son tour, peut exercer un recours contre ces tiers (art. 28, 30 et

34 de la loi de 1908) : 11 juillet 1928 (*T. A.*, 1570/28) et 30 janvier 1929 (*T. A.*, 3748/28).

Les suites de l'internement d'un aliéné sont soumises à un régime moins strict en somme, par cette cause que la charge en est départementale et non communale. En ce point des indemnités, la législation locale offre des analogies avec celle de 1838, et la jurisprudence du Tribunal administratif les reflète. Si l'internement a été reconnu nécessaire par expertise médico-légale, et par avis du Procureur de la République, il n'est pas nécessaire de demander l'avis de la commune domicile de secours, les communes n'étant pas autorisées à assumer elles-mêmes les soins à donner aux aliénés (art. 19, alin. 2, loi de 1909). Le département intéressé est donc fondé à demander qu'un tiers des frais d'hospitalisation soit mis à la charge de l'union du domicile de secours (art. 20, loi de 1909) : 18 octobre 1928 (*T. A.*, 3751/28).

Les frais de transfert à un asile sont des frais d'administration interne, non remboursables, les frais d'entretien étant seuls remboursables (art. 20, loi de 1909) : 12 octobre 1927 (*T. A.*, 1474/27).

Le remboursement des frais d'une organisation départementale à une autre n'est prévu qu'au cas d'hospitalisation obligatoire et non pour celui de l'hospitalisation facultative, au sens de l'article 19 de la loi de 1909 : 23 février 1927 (*T. A.*, 20/27).

SECTION X. — **Questions communales.**

Cette matière est restée en majeure partie sous l'empire du droit local, c'est en effet la loi du 6 juin 1895, restée en vigueur dans les départements recouvrés, qui donne compétence au Tribunal administratif, successeur des Conseils de district.

Le Tribunal administratif s'occupe aujourd'hui :

1° des litiges relatifs aux limites des territoires des communes (art. 8, loi communale) ;

2° des recours contre les délibérations des Conseils municipaux lorsque des membres personnellement intéressés aux affaires qui y sont traitées y ont pris part (art. 50, alin. 3, même texte) ;

3° des recours des membres du Conseil municipal contre leur exclusion de ce conseil (art. 62, même texte) ;

4° des contestations en matière d'affouage, de jouissance des biens communaux, d'usage des institutions communales (art. 54, alin. 4, même texte). Toutefois un décret du 7 mars 1925 a mis en vigueur les dispositions du Code forestier concernant l'affouage ;

5° des recours contre les décisions des Conseils municipaux ayant pour objet l'échange de terrains ordonné par les syndicats autorisés pour le redressement de chemins ruraux et l'exécution des travaux d'irrigation et de drainage (loi locale du 30 juillet 1890, art. 2, alin. 2) ;

6° des recours contre les décisions de l'autorité de surveillance relatives aux frais occasionnés par l'entretien des taureaux reproducteurs (loi locale du 9 juillet 1900, art. 9).

Aux premier et quatrième cas, un appel au Conseil Impérial était posssible; dans tous les autres, les Conseils de district statuaient en premier et dernier ressort.

En matière de chasse, le Tribunal administratif a connu jusqu'en 1925 des contestations sur les contributions à fournir par une commune pour la réparation des dégâts causés par le gibier : loi du 17 avril 1899 pour l'exécution du Code civil en Alsace-Lorraine, art. 34 (1). La loi du

(1) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1899, p. 43, traduction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 513 (pour les art. 16 à 36).

29 juillet 1925, article 6, a introduit à ce sujet la compétence judiciaire, la réparation des dégâts revenant exclusivement aux syndicats des chasseurs en forêts.

Le Tribunal administratif n'a donc pu que se déclarer incompétent sur une demande d'un particulier revendiquant le droit de chasse : 20 mars 1929 (*T. A.*, 299/29), ou critiquant l'adjudication de ce droit : 24 mai 1929 (*T. A.*, 1608/29).

Pour toute autre question, non prévue par un texte formel, le Tribunal administratif est incompétent : par exemple, calcul de la majorité dans un vote (art. 50, alin. 2, loi communale), vote des comptes (art. 68, même texte) : 11 décembre 1930 (*T. A.*, 2195/30).

Quelques-uns de ces chefs d'une jurisprudence traditionnelle ont fourni des décisions assez nombreuses et nuancées touchant en particulier le statut des conseillers municipaux et les matières de l'affouage et des biens communaux.

I. *Statut des conseillers municipaux.* — C'est de deux faces en quelque sorte négatives qu'il s'agit : de la sanction de certains devoirs de l'office de conseiller municipal : convenance de s'abstenir dans les affaires où est engagé un intérêt personnel, répression de l'inassiduité à la vie et aux devoirs du Conseil.

Au premier chef, se trouve la validité ou l'annulation des votes.

Le Tribunal administratif a jugé qu'il suffisait pour prononcer la nullité de la délibération qu'un conseiller municipal ait assisté au début de la délibération, tout en n'ayant pas pris part au vote de l'adjudication : 3 juillet 1929 (*T. A.*, 3022/29); et, selon le même principe, qu'un conseiller municipal qui se trouve en instance d'obtenir une concession de débit ne peut prendre part au vote d'une décision du conseil municipal ramenant le timbre pour les conces-

sions d'auberge de 625 à 400 francs ; la décision doit être annulée : 25 mai 1927 (*T. A.*, 925/27). C'est la notion de l'intérêt privé qui est en cause; sa réalité qui tient en suspens l'application de la règle. C'est pourquoi lorsqu'il s'agit de désigner le représentant du Conseil municipal à l'assemblée générale des intéressés convoquée en vue de réunir les adhésions pour la constitution d'une association syndicale, et donc qu'il n'y a pas vote pour ou contre cette constitution, il a paru que les membres du Conseil municipal ne peuvent avoir aucun intérêt privé et que la délibération doit être maintenue. En l'espèce où cette solution est intervenue, le maire avait été désigné comme représentant, alors qu'il représentait légalement la commune par ailleurs, et la décision du Conseil avait simplement confirmé son pouvoir légal de représentation : 20 juillet 1927 (*T. A.*, 912/27).

Le manque d'intérêt personnel a été, à plusieurs reprises, affirmé, notamment à l'égard du maire, s'agissant du vote d'une allocation budgétaire, dont il peut disposer sans autorisation spéciale; étant entendu, du reste, qu'il doit rendre légalement compte de son emploi au Conseil municipal : 11 décembre 1930 (*T. A.*, 2195/30); et même de son indemnité de représentation : 18 mars 1925 (*T. A.*, 17/25).

Au deuxième chef se rapportent les trois cas d'exclusion d'un conseiller municipal de l'assemblée dont il fait partie, prévus par l'article 62 de la loi communale de 1895 :

a) L'exclusion prononcée pour défaut, sans excuse suffisante, à trois séances successives du Conseil. Si une convocation verbale du conseiller suffit, à moins de règlement municipal autre, eût-elle été adressée à la femme du conseiller (Cf. art. 18 du Code de procédure civile local) : 10 février 1928 (*T. A.*, 285-28), elle doit, parce qu'elle tend à une peine et exige les garanties ordinaires de la procédure pénale, figurer à l'ordre du jour de la séance à laquelle il doit en

être décidé (art. 47 de la loi communale) et être discutée en présence du conseiller visé, faute de quoi serait annulée la délibération du Conseil municipal décidant l'exclusion : 7 octobre 1926 (*T. A.*, 1517-26), les conseillers municipaux devant, il va de soi, être convoqués trois jours au moins avant celui de la séance, à moins d'urgence (art. 47 de la loi communale), qu'une exclusion ne vaudrait point, et demeurerait annulable si, sans motif d'urgence, les convocations étaient tardives pour l'une d'entre elles : 20 juillet 1927 (*T. A.*, 1347/27).

b) Exclusion automatique pour défaut, sans excuses, à cinq séances consécutives : en pareil cas, le mandat cesse de plein droit ; mention en est portée au registre des procès-verbaux du Conseil municipal ; et un recours au Tribunal administratif contre cette mention est ouvert à l'intéressé. Les mêmes conditions au sujet de la convocation, de l'ordre du jour, doivent être remplies, mais il est à noter qu'une excuse quelconque, même frivole, suffit à empêcher ici la déchéance, à la différence de l'hypothèse précédente où une excuse suffisante était exigée. Il suffit en ce cas pour échapper à la sanction de la loi, de faire connaître qu'on n'assistera pas à la séance (1) : 14 décembre 1921, Licht contre Conseil municipal de Bitche (2).

c) Exclusion de durée discrétionnaire et par mesure disciplinaire contre le membre qui a troublé l'ordre à plusieurs reprises sans tenir compte des avertissements du président. Cette sanction, pour un temps déterminé ou pour toute la durée de son mandat, implique des faits graves et l'inscription au procès-verbal de la séance des rappels à l'ordre du président. Une vive discussion ne peut être considérée comme un

(1) Cf. Bruck, *Gemeindeordnung*, art. 62, annot. 7.
(2) *Rev. jur.*, 1922, p. 253, avec note de M. le professeur Delpech.

trouble, alors que, afin de l'éviter, le Conseil avait émis un vote de blâme, à la suite duquel le requérant quitta la salle. C'est à tort que l'exclusion a été décidée, l'attitude de l'intéressé n'étant pas de nature à justifier cette sanction ; le Tribunal administratif a le pouvoir de contrôler, non l'opportunité, mais les causes de la décision, parce que la loi exige des agissements précis et suffisamment graves : 18 mai 1927 (*T. A.*, 272/27).

Cette matière a donné lieu au fonctionnement d'une forme particulière de procédure, la restitution en entier (1). Le conseiller exclu a un délai de dix jours à partir de celui de la décision ou inscription au procès-verbal (art. 70 de la loi communale). Le maire doit informer aussitôt l'intéressé afin que celui-ci soit en mesure d'observer le délai précité (règlement du 25 mars 1896, art. 62) (2). Or, il est arrivé que le maire ne l'a pas fait, ou ne l'a fait qu'une fois le délai expiré. Alors joue la restitution en entier, qui donne à l'intéressé un nouveau délai de deux semaines à dater du jour où l'empêchement a cessé, et à condition qu'il se trouve encore dans l'année qui a commencé à courir à l'expiration du délai de rigueur. Si toutefois l'intéressé n'a pas observé ce dernier délai de deux semaines, alors tout est fini et son recours est irrecevable : 11 octobre 1928 (*T. A.*, 3752/28) ; 9 décembre 1931 (*T. A.*, 1498/31).

II. *Affouage et biens communaux.* — A. *Affouage.* — A propos de l'affouage, ou jouissance du bois des forêts communales, le Tribunal administratif a marqué une tendance à limiter sa compétence. Il l'a refusée pour juger les recours d'un habitant d'une commune contre les décisions du Conseil municipal au sujet de son lot d'affouage. Il l'a refusée lorsqu'un particulier

(1) Chéron et Muhleisen, *Précis de procédure locale*, p. 174 et suiv.
(2) *Central und Amtsblatt für Elsass-Lothringen*, 1896, p. 45.

forme une demande en indemnité pour un retrait, d'après lui injustifié, de son lot d'affouage, la compétence des tribunaux judiciaires existant alors; elle lui paraît limitée aux litiges sur la répartition matérielle des lots, l'admission à leur jouissance, ou l'exclusion de celle-ci, l'ordre et la suite des ayants droit, l'interprétation du statut communal affouager. Au contraire, le Conseil d'État, en vertu des lois françaises (lois des 10 juin 1793, sect. V, art. 1 et 2; 9 ventôse an XII, art. 6; décret du 4e jour complémentaire de l'an XIII) estime que la juridiction administrative doit connaître des questions de jouissance de l'affouage, et par suite des actions en indemnité basées sur une violation prétendue des droits des intéressés. Et dans sa note sous l'affaire qui vient d'être résumée (1), M. le professeur Delpech estime que le Tribunal administratif devrait abandonner sa position et suivre le Conseil d'État; l'article 13 de la loi locale sur l'organisation judiciaire du 27 janvier 1877 ne semble pas devoir l'en empêcher, et, réserve faite des questions préjudicielles, ou de droit civil, les Conseils de préfecture sont compétents pour juger les contestations entre collectivités ou communes et habitants, de sorte qu'une solution analogue dans les départements recouvrés serait souhaitable.

Le Tribunal administratif s'est, à plus juste titre, au regard des textes, déclaré incompétent pour statuer sur un recours contre une décision du Conseil municipal fixant le montant de la taxe d'affouage : une réclamation par la voie gracieuse devant l'autorité de tutelle est seule admissible, de même d'ailleurs qu'en droit français (2) : 12 mai 1926 (*T. A.*, 258/26).

La substitution à l'article 54 de la loi communale, dès 1919,

---

(1) 2 février 1921, Dame Linder, *Rev. jur.*, 1922, p. 248.
(2) Cf. Conseil d'État, 10 mars 1894, Bizouard.

des dispositions du Code forestier, article 105, relatives aux conditions selon lesquelles les étrangers étaient admis aux partage de l'affouage devait, par le fait des circonstances, susciter quelques litiges. Un natif Allemand, époux d'une Alsacienne, ayant réclamé et obtenu la nationalité française en vertu du Traité de Versailles, devenu Français avec effet rétroactif au 11 novembre 1918, remplissait dès le 1er janvier 1919 les conditions de nationalité requises et demanda à jouir de l'affouage ; il y a été admis, abstraction faite d'une absence de quelques mois, motif pris de ce qu'il avait toujours eu une habitation dans la commune et que sa famille continuait d'y résider. C'est à bon droit que la femme de l'ayant droit, au nom de son mari absent, fut admise à soutenir qu'à tort il avait été privé de la jouissance de l'affouage : 14 avril 1920, Dame Brand contre Commune de Rhinau (1). La matière est dominée par une chronologie des aptitudes et une succession des droits; ce qui apparaît davantage dans des arrêtés, celui qui, notamment, a annulé le retrait décidé par un Conseil municipal de la jouissance de deux lots régulièrement attribués en 1919 à d'anciens Français, pour les attribuer à des ex-Allemands, rayés de la liste des usagers en 1919, et ayant obtenu en 1920 la nationalité française; le rang de ceux-ci était plus éloigné que celui des premiers : 16 mars 1927 (*T. A.*, 254/27). Elle est d'autre part conditionnée par la qualité de national; à l'inverse, un étranger n'a pas droit actuellement à l'affouage en France. Le dernier alinéa de l'article 105 du Code forestier n'a pas été supprimé par l'abolition de l'admission à domicile des étrangers résultant de la loi du 10 août 1927, art. 13, sur la nationalité; le droit d'affouage est un corollaire et un complément des droits

(1) *Rev. jur.*, 1921, p. 16, confirmé par le Conseil d'État, 7 août 1925, *Rev. jur.*, 1926, p. 211.

civils, dont les étrangers ne peuvent plus se prévaloir aujourd'hui : 27 avril 1932 (*T. A.*, 55/32).

Dans ces limites il ne restait plus qu'à spécifier le bénéfice, vérifier ses conditions, régulariser ses modes.

Le domicile affouager est la condition; il s'entend, en outre des éléments du domicile civil (principal établissement de l'art. 102 Code civil), d'une résidence fixe, effective et stable. Celui qui n'a qu'une maison de campagne dans la commune, même s'il s'y rend fréquemment, n'a pas droit à l'affouage : 4 juillet 1928 (*T. A.*, 1967/28).

Pour la computation de cet établissement par domicile, le délai de trois ans prévu par l'article 54 de la loi communale ne peut d'évidence compter que pour la possession d'un ménage propre, et non pour l'acquisition de la nationalité française. Quand aucun usage ne concerne l'ancienneté de nationalité, c'est l'usage selon lequel l'ancienneté du ménage prédomine qui doit entrer en considération et départager plusieurs ayants droit remplissant les conditions primordiales requises : 13 mars 1929 (*T. A.*, 901/29).

Par ailleurs, l'affouage étant, comme son nom l'indique, attaché au foyer, au feu, la femme peut le réclamer, même si son mari ne remplit pas alors les conditions de l'article 54, alinéa 2, de la loi communale (1).

Les modes sont, depuis 1925, au nombre de trois, visés à l'article 105 du Code forestier : par feu, par tête d'habitant, moitié par feu et moitié par tête d'habitant. Un Conseil municipal se prit à ce sujet à refuser à un ménage un lot d'affouage, sous le prétexte qu'un autre ménage, habitant la même maison, recevait déjà un lot et que l'usage dans la commune était de ne pas distribuer plus d'un lot par maison.

---

(1) V. 14 avril 1920, Dame Brand contre Commune de Rhinau; 2 février 1921, Dame Linder, précités.

Cette façon de voir était contraire à la loi ; l'usage en question devait être interprété en ce sens que si la commune avait adopté le partage par feux, la raison en était que chaque maison ne contenait d'habitude dans les villages qu'un ménage et qu'un feu. La décision fut attaquée et annulée, et la commune condamnée à fournir un lot aux requérants : 20 mars 1929 (*T. A.*, 1564/29).

L'article 105 ne subordonne le droit au partage qu'à un délai d'attente, égal au maximum à six mois. C'est dire qu'aucun usage communal antérieur ne peut lui faire échec, et que doit être privée d'effet la décision du Conseil municipal qui a refusé de délivrer un lot d'affouage à un requérant n'habitant pas depuis trois ans dans la commune : 10 juin 1931 (*T. A.*, 576/31). C'est dire aussi que le Tribunal administratif a appliqué la loi heureusement en affirmant le droit d'un chef de famille ayant un domicile réel et fixe dans la commune avant la publication du rôle, sans distinguer selon que l'affouager partage ou non, en fait, le foyer et les repas avec ses beaux-parents déjà titulaires d'un lot : 13 juillet 1927 (*T. A.*, 1057/27); 11 mai 1928 (*T. A.*, 785/28), et sans différencier non plus les chefs de famille suivant leurs charges : est contraire à la loi la décision du Conseil municipal qui n'accorde qu'un demi-lot d'affouage aux célibataires chefs de ménage : 3 juillet 1929 (*T. A.*, 4821/29).

B. *Biens communaux.* — Selon le même principe que pour l'affouage, le Tribunal administratif n'est compétent que pour connaître des recours contre les décisions des Conseils municipaux; il ne l'est ni quant aux demandes en restitution de terres communales et aux réclamations de droit privé élevées par un habitant contre un autre à l'appui de sa prétention : 22 décembre 1928 (*T. A.*, 6037/28), ni quant aux actions en dommages-intérêts dirigées par un habitant contre la commune qui lui aurait repris à tort deux lots de

terres communales sous couleur de les lui avoir attribués injustement quelques années auparavant. Il n'est compétent que pour les recours concernant la participation à la jouissance des communaux, et tout au plus pour les actions en indemnité fondées sur la violation des droits des participants : 23 octobre 1929 (*T. A.*, 5213/29) (1).

Le champ lui demeure, quant à ce, assez vaste pour prendre comme autant de normes et de causes de validité de l'utilisation des règles telles que l'égalité de jouissance, contredite par le Conseil municipal décidant que les propriétaires d'une ferme auront seuls droit à la jouissance des prés communaux : 23 février 1927 (*T. A.*, 245/27); la plénitude de jouissance, contrecarrée par le règlement communal, aux termes duquel le détenteur, âgé et incapable de travailler, pourra louer son lot de communaux pour trois ans avec l'assentiment du Conseil, son successeur éventuel devant respecter le bail et se contenter du montant du loyer : 8 janvier 1930 (*T. A.*, 7306/29); l'effectivité de la jouissance propre. Il est vrai, contrairement à l'avis du Tribunal administratif, le Conseil d'État a estimé que l'existence d'un ménage propre depuis trois ans, avec feu séparé dans la commune, pour avoir droit à un lot de biens communaux aux termes de l'art. 54 de la loi communale, avait trait à la situation de fait et non de droit; en un cas où la veuve d'un apportionné vivait avec des enfants d'un premier lit du défunt dans la ferme dont ce dernier était propriétaire, et avait assuré la direction du ménage jusqu'à son départ de la commune après le partage de la succession, il a jugé que le fils du défunt ne devenait chef de ménage qu'après le départ de sa belle-mère de la commune, alors même que d'après l'article 1922 du Code civil local, alors en vigueur, il

(1) Cf. l'arrêté précité du 2 février 1921, Dame Linder, pour l'affouage.

était réputé avoir hérité de la ferme *a die mortis* : il n'y a pas de rétroactivité de l'héritage au jour de la mort ; en fait, c'était la belle-mère qui tenait le foyer et non le fils ; cette situation seule comptait et la fiction de la loi devait être écartée : 22 novembre 1922, Pilchen contre Commune de Virming, infirmé par arrêt du Conseil d'État du 22 novembre 1929 (1).

Le fait d'un ménage propre installé et continué dans la commune depuis plusieurs années, celui de la possession et de la culture du lot, furent des raisons toujours déterminantes ; elles ont amené le Tribunal administratif à déclarer le Conseil municipal mal fondé à retirer à une femme divorcée la moitié de son lot pour la donner à l'ex-mari prétendant avoir toujours payé la redevance : celui-ci doit faire valoir ses droits à un lot entier à l'égard de la commune : 10 juillet 1929 (*T. A.*, 2397/29) ; — ou encore à affirmer, comme l'avait fait un Conseil de district, que les habitants d'une commune réunie à une autre en 1789 n'ont droit qu'à la jouissance de leurs anciens biens, et non à celle des communaux de la localité à laquelle ils ont été rattachés : 11 juillet 1928 (2) (*T. A.*, 7204/28).

III. *Usage des installations et fournitures municipales.* — Le Conseil Impérial ne s'estimait compétent d'après la loi de 1895, article 54, que pour connaître des recours contre les délibérations d'un Conseil municipal refusant aux habitants l'usage que la loi leur accorde des institutions et établissements publics de la commune, à l'exclusion de ceux formés contre les délibérations fixant une taxe pour cet usage. Le Tribunal administratif a estimé trop étroite cette interpréta-

(1) Lebon, p. 1012 ; *Rev. jur.*, 1930, p. 200, avec une note de M. le professeur Delpech.

(2) Cf. Conseil de district du Bas-Rhin, 18 juillet 1901 ; Conseil Impérial, 29 décembre 1902 (*Central und Bezirksamtsblatt*, 1903, Annexes, n° 354).

tion; l'égalité de participation des habitants aux institutions communales entraîne l'égalité des conditions de cette participation.

C'est une vue profonde, sociale, à laquelle le Tribunal administratif a donné tout son sens; elle se rattache à la solidarité des habitants, à l'idée que tous doivent contribuer, dans l'intérêt général, à celle qu'une sorte d'assistance collective est ainsi mise en œuvre.

Alors que certaines conditions techniques avaient rendu plus onéreux les travaux faits pour certains habitants que pour d'autres, il a validé la délibération prise par un Conseil municipal que tous les habitants intéressés paieraient cependant la même somme : 18 mai 1927 (*T. A.*, 32/27). A l'encontre d'une délibération d'un Conseil municipal imposant aux propriétaires de jardins l'achat d'un compteur d'un prix de 160 francs, alors que les locataires des jardins ne devront payer qu'une taxe de location de 15 francs, il a, pour l'annuler, dressé comme une règle constante l'égalité entre usagers des institutions communales : 10 novembre 1927 (*T. A.*, 1843/27). Pour mettre aussi à néant la décision du Conseil municipal imposant à une maison isolée de n'être reliée au réseau communal d'électricité que partiellement aux frais de la commune, le surplus étant à la charge du propriétaire, quand il est constaté que la distance prise à la charge de la commune est égale à celle de la maison la plus éloignée ainsi rattachée, il a, du même principe de l'usage égal, affirmé l'obligation communale de relier gratuitement l'immeuble au réseau communal, comparée la dépense à celle faite, sans calcul de distance ni de coût de raccordement, pour relier gratuitement au réseau un moulin isolé : 18 avril 1928 (*T. A.*, 286/28).

Aucune forme n'est imposée au Conseil municipal pour l'affermage du droit de pâture; l'affermage de gré à gré n'est

pas critiquable, alors même que le requérant soutient qu'une adjudication publique aurait rapporté davantage : 11 avril 1929 (*T. A.*, 1612/29).

Quand une commune a, en vertu d'un titre ancien, l'usufruit des herbes et fruits sur un ban d'une autre commune, si celle-ci veut affermer de son côté le droit, le Tribunal administratif est incompétent pour trancher le litige, car il s'agit, afin de donner la solution, d'interpréter le titre, de savoir la nature et l'étendue des droits que la demanderesse prétend en tirer: 11 mai 1932 (*T. A.*, 247/32).

De même le Tribunal administratif est incompétent pour connaître d'une protestation à lui adressée par les habitants d'une commune contre une décision du Conseil municipal affermant moyennant redevance la vaine pâture (*T. A.*, 2323/27). Une telle compétence ne lui est point donnée par l'article 70 de la loi communale.

Le même motif a fait rejeter un recours contre une délibération d'un Conseil municipal fixant une taxe de canalisation et de balayage pour les terrains bâtis : le Conseil décide souverainement si l'usage est libre, et sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle si l'usage est rendu obligatoire; un recours gracieux devant cette autorité est seul admissible (art. 75, alin. 2, de la loi communale) : 14 décembre 1927, Syndicat des propriétaires de Mulhouse et Biecheler contre Ville de Mulhouse (1).

La législation allemande laissait en effet une grande liberté et un pouvoir discrétionnaire au Conseil municipal, qui pouvait librement établir la plupart des taxes ; l'autorité de tutelle contrôlait la création de certaines d'entre elles ; enfin, la juridiction administrative ne s'occupait que de certains cas, dits de pouvoir lié, lorsque la collectivité s'oppo-

(1) *Rev. jur.*, 1929, p. 184, avec une note de M. le professeur Delpech.

sait injustement aux besoins et demandes des usagers, que le pouvoir était lié par l'objet de sa mission. Le principe était en effet que l'Administration, afin d'agir, a besoin de liberté.

IV. *Frais d'entretien des taureaux.* — La loi du 9 juillet 1900, complétée par l'ordonnance ministérielle du 6 mars 1901, décide dans son article 4 que, pour couvrir tout ou partie des frais d'entretien des taureaux reproducteurs, dépense obligatoire de la commune, le Conseil municipal pourra décider que des taxes seront prélevées sur les propriétaires de bêtes propres à la saillie, d'après un état de situation arrêté au 1er avril chaque année, ou décider la perception d'un droit pour l'utilisation du taureau ; certaines exceptions sont prévues par l'article 5. Mais chaque année le Conseil municipal doit prendre une délibération fixant cette taxe; sinon l'imposition d'un habitant n'a aucune base légale et le préfet l'exonère à bon droit de la taxe : 11 mai 1927 (*T. A.*, 772/27).

SECTION XI. — **Divers.**

I. *Associations, écoles privées.* — Ici encore, pour l'application du droit local, le Tribunal administratif a succédé au Conseil Impérial, et sa compétence comprend les recours contre les décisions de l'autorité administrative supérieure relatives :

1° au retrait de la personnalité juridique à une association : article 44 du Code civil local et article 4 de l'ordonnance du 6 décembre 1899;

2° à la dissolution d'une association ou d'une réunion : ordonnance du 22 avril 1908 (1) pour l'exécution de la loi du 19 avril 1908 sur les associations, article 7 ;

(1) *Centralblatt und Amtsblatt für Elsass-Lothringen*, 1908, p. 185, tra-

3° à l'opposition contre l'inscription d'une société au registre des sociétés : article 62 du Code civil local, article 4 de l'ordonnance du 6 décembre 1899 ;

4° à l'ouverture d'écoles privées : ordonnance du 22 avril 1902, article 1er, § 3 ;

5° en matière d'associations syndicales, le Tribunal administratif statue enfin sur les contestations prévues par les articles 16 et 26 de la loi du 21 juin 1865 : décret du 6 août 1921, ratifié sous réserves par la loi du 19 janvier 1923. Cette compétence est identique à celle d'un Conseil de préfecture ; c'est apparemment le seul point où se rencontre cette identité.

Dans tous les cas ci-dessus énumérés, un appel est actuellement possible.

La jurisprudence n'est guère abondante sur ces questions, quelques décisions à peine ont trait à l'inscription des associations.

Le Tribunal administratif n'est pas juge de l'opportunité de la mesure, mais seulement de la question de savoir si en fait un but religieux, politique ou politico-social est poursuivi par l'association en cause.

L'inscription d'une association au registre du Tribunal cantonal est à bon droit annulée par un arrêté du préfet, quand il est établi que cette société, soi-disant sportive, poursuit en réalité un but politique, à l'aide des pièces versées et du registre des délibérations (art. 43, alin. 3, du Code civil local) : 21 mars 1928 (*T. A.*, 3349/27).

Quand une association poursuit un but religieux, l'autorité administrative peut faire opposition à l'inscription au registre : article 61, p. 2, du Code civil local.

---

duction dans *Organisation politique et administrative et Législation de l'Alsace-Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 92 et suiv.

Un acte législatif pourrait seul lui faire acquérir la personnalité civile : article 84 de la loi d'introduction au Code civil local : 20 juin 1928 (*T. A.*, 767/28); 27 novembre 1930 (*T. A.*, 2123/30).

II. *Forêts.* — Le décret du 7 mars 1925, qui a introduit les dispositions du Code forestier au sujet de l'affouage, a aussi donné au Tribunal administratif en matière de forêts la même compétence que possèdent les Conseils de préfecture, qui embrasse divers litiges concernant les forêts soit de l'État, soit des communes et établissements publics : Code forestier, articles 50 et 90, procès-verbaux de réarpentage; articles 64, § 2, et 112, maintien du droit de pâturage; article 90, conversion en bois de pâturages ; articles 65, 67 et 112, état et possibilité, défensabilité des forêts; etc.

Ici encore, le Tribunal administratif n'a de compétence que si un texte le déclare expressément, en attribuant la matière à la juridiction administrative; s'il est compétent pour statuer sur l'étendue du droit d'usage dans une forêt domaniale, en appréciant l'état et la possibilité de cette dernière, il ne l'est plus quand ce droit d'usage lui-même fait l'objet de contestation : le requérant n'aurait pas la nationalité française, aurait quitté la commune : 3 février 1926 (*T. A.*, 2497/25) [1].

III. *Dommages de guerre.* — Le Tribunal administratif s'est vu attribuer la même compétence que les Conseils de préfecture (loi du 17 avril 1919, art. 37, texte introduit par décret du 5 janvier 1923, ratifié par la loi du 8 août 1924). Ces juridictions doivent se trouver compétentes lorsque les commissions et tribunal spéciaux institués par la loi de 1919 se trouveront dissous lors de l'introduction de l'action.

---

(1) Cf. Conseil d'État, 1er décembre 1852, *Recueil des arrêts*, p. 557.

Conclusion. — Après avoir passé en revue les divers chefs de compétence du Tribunal administratif, il reste à mentionner, ce qui va d'ailleurs de soi, le principe étant posé que sa juridiction est d'attribution, que toute autre matière non énumérée échappe à sa juridiction, qu'elle soit attribuée au Conseil d'État par la loi (élections au Conseil général), par les principes du droit administratif (recours pour excès de pouvoir, appel comme d'abus, juridiction de droit commun), ou qu'elle soit dévolue aux juridictions spéciales (commissions pour les impôts locaux, offices d'assurances).

Analogue dans l'ensemble à celle d'un Conseil de préfecture, la compétence du Tribunal administratif est plus étendue, en raison du maintien de nombreux textes de droit administratif local ; encore que, de part et d'autre, beaucoup d'attributions coïncident à peu de chose près, qu'elles aient leur source dans la législation française ou les lois locales. Plusieurs décrets et lois ont, d'ailleurs, ou bien donné au Tribunal administratif depuis 1919 une compétence qui est exactement celle des Conseils de préfecture, ou bien introduit à la place d'une loi locale supprimée la législation française correspondante. Le Tribunal administratif est indépendant de la préfecture, il n'a pas d'avis à donner au préfet comme en divers cas le Conseil de préfecture est ou était appelé à le faire.

En raison de la survivance d'une importante partie de la compétence locale, le Tribunal administratif, dans la méthode qu'il a prise pour interpréter les lois et élaborer la solution des litiges, s'est étroitement inspiré des tendances des juridictions administratives antérieures à 1918, dans la mesure où il continuait leur jurisprudence. Ces tendances n'étaient pas toujours dignes d'approbation ; en particulier, au sujet des taxes de riverains, il a d'abord suivi les errements du Conseil Impérial, qui ne contrôlait ni les municipalités, ni

surtout la nécessité des travaux. De même, en matière d'impôts, le Tribunal administratif se montra parfois trop enclin à partager l'opinion de l'Administration, en ne consentant point des déductions ou des abattements légitimement admissibles. Aussi le Conseil d'État eût-il à intervenir à juste titre pour redresser ces tendances et ramener dans une voie plus dégagée des influences administratives et moins favorables au fisc la jurisprudence du Tribunal administratif. Ce dernier étant, du reste, un organisme ayant pour mission d'appliquer concurremment, et même tour à tour, dans une même affaire, la législation locale maintenue et les lois françaises introduites, les difficultés provenant de l'adaptation de ces dispositions les unes aux autres et de la soumission des règles locales aux principes de la jurisprudence française étaient quasi inévitables; mais, après une période de transition, elles tendent à s'atténuer et à disparaître. Le Tribunal administratif s'oriente désormais vers une interprétation plus libérale des textes, en appliquant judicieusement les théories françaises, sous le vigilant contrôle du Conseil d'État.

TITRE III

LA PROCÉDURE ET LES VOIES DE RECOURS

CHAPITRE I

LA PROCÉDURE

L'article 1er du décret du 26 novembre 1919 maintient expressément en vigueur la procédure locale telle qu'elle était en usage devant les Conseils de district et le Conseil Impérial et résultait de l'ordonnance du 23 mars 1889, complétée le cas échéant par le Code de procédure civile local, auquel l'ordonnance se réfère d'ailleurs fréquemment. Dans son rapport précité au Conseil supérieur d'Alsace et de Lorraine, M. Andrieux exposait ne pas voir d'avantage à l'application de la procédure française, qui, au demeurant, ne diffère pas profondément de celle qui était appliquée devant les Conseils de district. Aussi se prononçait-il en faveur du maintien de la procédure locale : c'est ce qui fut admis ; l'exposé des motifs du projet de loi portant ratification du décret du 26 novembre 1919 le dit encore formellement.

Toutefois la procédure française (loi du 22 juillet 1889 sur

la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture) [1] est applicable à certaines matières, à savoir :

1° les réclamations contre les élections des conseillers d'arrondissement, des conseillers municipaux, des maires et adjoints, etc., article 3 du décret du 26 novembre 1919;

2° les contraventions de grande voirie, dans la mesure où elles sont encore soumises à la juridiction administrative, article 3 du décret du 27 mai 1924;

3° les litiges concernant les contributions directes, lorsque les impôts ont été introduits en Alsace et Lorraine depuis la création du Tribunal administratif, excepté l'impôt sur le chiffre d'affaires [2].

Pour tout autre cas qui n'est pas compris dans cette énumération, c'est la procédure locale qui est à appliquer [3] : nous ne saurions mieux faire que de renvoyer, au sujet de la procédure civile locale, au texte même et aux ouvrages [4]; au sujet de la procédure administrative, au texte de l'ordonnance de 1889, qui met principalement en œuvre les principes et les prescriptions de la première, sauf quelques détails ou particularités, entre autres : articles 5 et suiv. (significations), 20 (délais), 22, 24 et 26 (rôle du conseiller rapporteur), 40 et suiv. (reddition de comptes des comptables), 43 et 44 (autorisations de plaider), 62 et suiv. (frais).

La seule question qui, en raison de l'adaptation nécessaire des règles locales aux principes de la procédure française, mérite quelques développements, est celle des voies de recours contre les arrêtés du Tribunal administratif.

---

(1) V. notamment : Brémond, *Examen critique de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture*; Lamouzéle, *Code annoté de la procédure des Conseils de préfecture.*

(2) V. *T. A.*, 35/26, confirmé par le Conseil d'État le 12 juin 1931.

(3) Cf. un arrêt du Conseil d'État du 17 juin 1932 qui a déclaré applicable la procédure locale en matière de contributions indirectes, *Rev. d'ét. fisc.*, 1932, p. 408.

(4) V. notamment Chéron et Muhleisen, *Précis de procédure locale.*

CHAPITRE II

VOIES DE RECOURS

En cette matière, c'est le droit français qui s'applique, les dispositions de l'ordonnance locale de 1889 étant devenues caduques par suite de la disparition du Conseil Impérial, autrefois juge d'appel d'un grand nombre de décisions des Conseils de district. On n'a d'ailleurs pas songé à remplacer par un nouvel organe le Conseil Impérial et, dès août 1919, le rapport sur l'organisation provisoire de la justice administrative en Alsace et Lorraine de M. Andrieux prévoyait le rôle à donner au Conseil d'État. Le décret du 26 novembre 1919 a eu pour but de soumettre le Tribunal administratif au contrôle du Conseil d'État par le jeu des voies de recours et de placer le régime transitoire qu'il organisait dans le cadre de la juridiction administrative française, en donnant à la haute juridiction administrative la connaissance des matières que le Tribunal de Strasbourg ou les juridictions spéciales ne se voyaient pas attribuer. Deux sortes de voies de recours, l'appel et la cassation, sont possibles à l'encontre des arrêtés du Tribunal administratif, aux termes des articles 2 et 5 du décret précité.

SECTION I. — L'appel.

L'ancienne procédure organisait un appel des décisions des Conseils de district au Conseil Impérial. Cet appel avait la particularité d'être adressé d'abord au Conseil de district qui avait jugé en premier ressort. Il devait examiner si le délai d'appel de trente jours avait été observé et, dans l'affirmative, envoyait le dossier au Conseil Impérial, dans la négative rejetait l'appel (art. 36 et suiv. de l'ordonnance de 1889). Aujourd'hui, au contraire, l'appel est formé devant le Conseil d'État, et le Tribunal administratif n'en est avisé que lorsque le Conseil d'État lui demande l'envoi de son dossier, ou le lui fait connaître quand le secrétaire-greffier est prié de délivrer un arrêté muni de la formule exécutoire.

L'appel est possible contre tout arrêté qui met fin à un litige en première instance; les règles de procédure française s'appliquent du reste à cette matière, notamment afin de déterminer les arrêtés avant dire droit susceptibles d'être atteints par cette voie de recours.

Mais il faut en outre tenir compte des règles locales; le Tribunal administratif ne juge en première instance qu'un certain nombre de litiges, à savoir tous ceux dont le Conseil Impérial connaissait autrefois (art. 5 du décret de 1919) et ceux que les Conseils de district ne tranchaient qu'à charge d'appel, en général porté devant le Conseil Impérial (art. 2 du décret de 1919), tous les autres cas étant jugés en premier et dernier ressort et n'étant soumis qu'à la cassation. L'indication des affaires pour lesquelles les anciennes juridictions statuaient en premier et dernier ressort ou à charge d'appel se trouve dans le titre II *supra*, à propos de chaque catégorie d'attributions.

Quant aux formes, l'appel doit être fait par la partie dans

un délai de deux mois à dater de la signification de l'arrêté du Tribunal administratif (art. 57 de la loi du 22 juillet 1889). Il est fait directement au Conseil d'État, par l'intermédiaire d'un avocat inscrit auprès de cette juridiction, sauf en matière de contributions directes, d'élections ainsi que de contraventions de grande voirie (art. 61 de la loi de 1889). Dans ces mêmes cas, il y a exemption du droit de timbre ; pour les contributions directes et taxes assimilées, il est toutefois exigé que la cote soit inférieure à 30 francs, à moins qu'il ne s'agisse de prestations en nature pour les chemins vicinaux.

SECTION II. — **La cassation.**

Le recours en cassation est ouvert contre un arrêté du Tribunal administratif statuant en premier et dernier ressort (art. 4 du décret du 26 novembre 1919). L'article 2 du même décret précise qu'il s'agit d'un recours en annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi. Contre un arrêté rendu en matière de comptes des comptables des communes et établissements publics, est ouvert un recours pour violation des formes et de la loi, dans les conditions prévues par l'article 17 de la loi du 16 septembre 1807 relative à l'organisation de la Cour des comptes. Il existait à ce sujet un recours au Conseil Impérial pour violation ou inexacte application d'une règle de droit, ou pour vice essentiel de procédure (art. 56 de l'ordonnance du 23 mars 1889), ce qui revenait à peu de chose près au même. Il s'agit bien, dans les deux cas, d'un recours en cassation, ouvert en des hypothèses déterminées contre un arrêté rendu en dernier ressort, et dont le domaine est assurément moins vaste que celui de l'appel.

Malgré les termes : recours en annulation pour excès de pouvoir, employés par le décret de 1919, il ne saurait être question d'un recours pour excès de pouvoir proprement dit.

La confusion semble avoir été faite par des requérants : ainsi l'un d'eux demanda entre autres au Conseil d'État l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrêté du Tribunal administratif en la forme d'un recours pour excès de pouvoir ; le Conseil d'État rejeta de ce chef la demande comme irrecevable (1) : le recours pour excès de pouvoir est formé contre une décision exécutoire d'un agent administratif, dont l'annulation est demandée, tandis qu'un recours en cassation doit être formé contre un véritable jugement, émis par une juridiction administrative, mais on ne peut pas passer d'une des catégories à l'autre.

Quant aux formes, il y a lieu de se référer à tout ce qui a été dit au sujet de l'appel ; on doit toujours prendre un avocat au Conseil d'Etat pour soutenir le recours.

---

(1) 19 décembre 1924, Birr, *Rev. jur.*, 1925, p. 62.

CONCLUSION

Il fut question, il y a peu de temps, d'une réforme du Tribunal administratif. C'était à la Commission d'Alsace et de Lorraine à la Chambre des députés ; saisie de l'examen de modifications à apporter au régime des impôts locaux des départements recouvrés, elle a préféré remettre l'étude de la question du contentieux en matière d'impôts locaux et d'un amendement de M. Brom, député de Thann, sur ce sujet, à la discussion qui s'instituera dans son sein au sujet de la réorganisation du Tribunal administratif (1). On lit de même plus loin que, sur opposition de M. Brom, la Commission décide d'ajourner la question du contentieux, qui fera l'objet d'une étude d'ensemble des problèmes se rattachant à la réorganisation du Tribunal administratif. Or on ne réforme

(1) Rapport Nominé à la Commission d'Alsace et de Lorraine, Doc. parl., Chambre, 1931, n° 4679, p. 378 et suiv.

que ce qui est défectueux, ce qui n'est plus adapté à la situation; il est permis d'émettre des doutes sérieux sur la nécessité actuelle de procéder à une véritable réorganisation du Tribunal administratif, alors que cet organe fonctionne depuis treize ans sans avoir donné lieu à des critiques sérieuses et bien que, pris entre les deux législations française et allemande, il n'ait pas eu une tâche facile à remplir. Qu'il soit nécessaire de réformer le système du contentieux en matière d'impôts locaux, il en peut être discuté, encore que les commissions d'appel, reconstituées en 1919, offrent de sérieuses garanties d'impartialité aux contribuables; en tout cas une modification éventuelle de cette organisation, l'introduction du système français de réclamation pour les impôts d'État peut-être, pourrait fort bien intervenir sans la réorganisation et la transformation complètes du Tribunal administratif, dont il a été question.

L'institution du Tribunal administratif n'a assurément qu'un caractère transitoire; elle existe en attendant que les lois administratives françaises soient toutes introduites en Alsace et en Lorraine, mesure préparée, au surplus, par l'attribution au Tribunal administratif de divers chefs de la compétence des Conseils de préfecture. Mais les graves questions soulevées par ce problème, de même que par celui d'ordre semblable de l'introduction des lois civiles et de procédure civile françaises, l'impossibilité de les résoudre sans les avoir longuement étudiées, sans avoir modifié bien des règles existantes, font prévoir que la substitution d'un Conseil de préfecture interdépartemental au Tribunal administratif n'est sans doute pas près de se réaliser.

En attendant, le Tribunal administratif fonctionne d'une manière satisfaisante; il a accompli une œuvre utile dans les domaines les plus variés qui constituent l'ensemble de sa compétence. Tout en étant souvent fort proche d'un Conseil

de préfecture, dont il possède au demeurant bien des attributions, il demeure une juridiction à part, sans équivalent dans le reste du territoire de la France, création originale du droit administratif français, tribunal soumis aux règles générales de compétence françaises et organisé à l'instar des juridictions françaises, qui juge en bien des cas selon une procédure locale et selon des textes locaux.

Tel qu'il est, complété sur les points où il n'a pas juridiction par les commissions pour les impôts locaux et les offices d'assurances, le Tribunal administratif constitue une juridiction certainement supérieure au régime en vigueur avant 1919 sous la domination allemande, dont les vices ont aujourd'hui disparu avec cette organisation même. Il n'existe plus de ces cas dans lesquels l'Administration prenait une décision contre laquelle seul un recours hiérarchique était possible, le recours pour excès de pouvoir est rétabli et le Conseil d'État a repris son rôle de juge de droit commun en matière administrative. Enfin, les juges sont des magistrats indépendants de l'Administration active, et par là même impartiaux.

On constate donc un progrès très important dans la garantie des droits des citoyens; seules quelques lacunes subsistent encore à l'heure actuelle, comme l'absence de statut des membres du Tribunal administratif, alors que les magistrats civils en ont un.

En unifiant avec raison les anciens Conseils de district et le Conseil Impérial, et en conférant leurs attributions conservées à un seul organe, le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine, le Gouvernement a d'abord ouvert la voie à la réforme subséquente des Conseils de préfecture, il a aussi réintégré la juridiction administrative des départements recouvrés dans le système d'ensemble de la juridiction administrative française. Il a enfin permis de réaliser un

appréciable progrès dans la protection des droits des administrés vivant dans les départements recouvrés et a ainsi installé une justice administrative apte à remplir son rôle consistant à faire régner l'équité et la liberté.

Strasbourg, le 26 mai 1933.

Vu : *Le Président de la thèse,*

J. DELPECH.

Strasbourg, le 27 mai 1933.

Vu : *Le Doyen,*

J. DUQUESNE.

Vu et permis d'imprimer :

Strasbourg, le 31 mai 1933.

Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université.

Pour le Recteur :
Le Vice-Président du Conseil de l'Université,

E. ROTHÉ.

TABLE CHRONOLOGIQUE

DES DÉCISIONS CITÉES

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Pages.

1920.

14 avril 137
7 mai 72,73
12 juin 70
20 juillet 68
28 juillet 69
17 septembre 122

1921.

2 février 136, 138, 140
16 mars 122
27 avril 122
3 novembre 76
14 décembre 134
21 décembre 115

1922.

15 février 127
25 juillet. *Molhn* 119
25 juillet. *Ass. publ. Metz* c. *Ass. publ. Rombas* 126
27 juillet 116
7 octobre 92
22 novembre 141

1923.

16 janvier 88
17 janvier. *Société L. Bernheim* c. *Ville de Mulhouse.* 83
17 janvier. *Stoebener* 119
28 février 84
30 mai 100
4 juillet 83
25 juillet 120

1924.

13 février 111
19 mars 120
9 juillet 120

1925.

17 juillet 119

1926.

6 janvier 90
3 février. *Sociétés métall.* c. *Adm. des Contrib. dir.* ... 90
3 février (2497/25) 146
4 février. *Sociétés métall.* c. *Adm. des Cont. dir.* 90
17 février 87
12 mai 136
1er septembre 120
6 octobre 73

	Pages.
1926.	
7 octobre	134
29 octobre	91
14 décembre	75
15 décembre	98
1927.	
28 janvier	115
23 février. *Elections mun. de Lutterbach*	74
23 février (20/27)	130
23 février (245/27)	140
4 mars	73
9 mars	97
16 mars	137
23 mars (25/27)	115
23 mars (242/27)	115
24 mars	116
6 avril	117
11 mai (767/27)	106
11 mai (772/27)	144
18 mai (42/27)	106
18 mai (770/27)	119
18 mai (32/27)	142
18 mai (272/27)	135
25 mai	133
1er juin	127
8 juin (1031/27)	74
8 juin (934/27)	129
27 juin	128
13 juillet (847/26)	97
13 juillet (1053/27)	118
13 juillet (1057/27)	139
20 juillet (798/27)	101
20 juillet (912/27)	133
20 juillet (1347/27)	134
12 octobre	130
4 novembre	128
10 novembre	142
7 décembre	97
14 décembre	143
1928.	
10 février (67/28)	116
10 février (285/28)	133
22 février (31/27)	102
22 février (228/28)	126
14 mars	107
21 mars	72
4 avril (3209/27)	95
4 avril (776/28)	119
18 avril (2796/27)	105
18 avril (286/28)	142
11 mai	139
16 mai	118
23 mai (1568/28)	87
23 mai (322/28)	98
1er juin	111
20 juin (771/28)	114
20 juin (767/28)	146
4 juillet (296/28)	103
4 juillet (1967/28)	138
11 juillet (1570/28)	130
11 juillet (7204/28)	141
18 juillet	86
3 octobre	65
11 octobre	135
18 octobre	130
25 octobre	126
19 décembre	117
22 décembre	139
1929.	
16 janvier	104
30 janvier	130
31 janvier	94
6 mars	81
13 mars	138
20 mars	139
28 mars	118
30 mars	96
11 avril	143
24 avril	128
8 mai	102
24 mai	72
29 mai (3077/29)	69
29 mai. *Elections d'Eberbach.*	72
29 mai (1568/29)	107
1er juin	71
5 juin	72
6 juin	72

	Pages.
12 juin	71
14 juin	69
15 juin	70
21 juin	73
26 juin. *Elections de Vitry-sur-Orne*	71
26 juin. *Proamer* c. *Herrmann.*	123
27 juin	73
3 juillet (3022/29)	132
3 juillet (4821/29)	139
10 juillet	141
24 juillet (4097/28)	84
24 juillet	91
24 juillet (3515/29)	116
2 octobre (5558/29)	75
2 octobre (5560/29)	75
23 octobre (2018/29)	101
23 octobre (5213/29)	140
13 novembre	118
18 décembre	98
1930.	
8 janvier	140
29 janvier	95
5 février	75
5 mars (61/28)	102
5 mars. *Kloos* c. *Port autonome de Strasbourg et consorts*	105
12 mars	92
14 mai	70
10 juillet	129
12 novembre	69
27 novembre (2102/30)	117
27 novembre (2123/30)	146
11 décembre	132
17 décembre (1468/30)	85
17 décembre (1451/30)	85
1931.	
21 janvier (4067/28)	83
21 janvier	92
21 janvier (1574/30)	100
11 février (1867/30)	96
11 février (229/30)	97
12 février	86
25 mars	107
15 avril	108
13 mai	96
22 mai	86
10 juin	139
1er juillet	108
29 juillet	108
21 octobre	95
25 novembre	119
2 décembre	127
9 décembre. *Smolik*	122
9 décembre (1498/31)	135
16 décembre	122
23 décembre (1066/31)	97
23 décembre (1414/31)	118
1932.	
27 janvier	123
9 mars	84
27 avril	138
11 mai (11/32)	123
11 mai (247/34)	143

CONSEIL D'ETAT

	Pages.
1852.	
1er décembre	146
1853.	
22 août	77
1883.	
19 janvier	100
1894.	
10 mars	136
1905.	
18 avril	74
1911.	
21 novembre	29
1921.	
10 juin	104
5 août	114
1922.	
5 juillet	103
1923.	
13 juillet	111
1924.	
18 janvier	98
8 février	116
1er août	59
7 novembre	116
19 décembre	115, 154
26 décembre	88
26 décembre. *Keil* c. *Achener*	111
1925.	
7 août	137
27 novembre	92
1926.	
27 mars	120
19 novembre	73
1927.	
3 août	119
9 décembre	84
1928.	
3 février	74
8 février	89
15 février	87
1929.	
26 juillet	101
22 novembre	141
1930.	
12 mars	101
30 mai	72
4 juillet	71
17 juillet	120
18 juillet	90
28 novembre	71
19 décembre	73
1931.	
9 janvier	95
20 mars	94
26 mars	97
24 avril	96
1er mai	97
8 mai	61
12 juin	91
27 novembre	95
4 décembre	97
11 décembre	90
18 décembre	123
24 décembre	92
1932.	
6 mai	109
3 juin	113
4 novembre	81
1933.	
6 avril	103

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

INTRODUCTION..... 1

PREMIÈRE PARTIE. — LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EN ALSACE-LORRAINE DU TEMPS ALLEMAND (1871-1918)..... 3

CHAPITRE I. — Les organes de la juridiction administrative..... 5

Section I. — Le Conseil Impérial..... 6

Section II. — Les Conseils de district..... 10

Section III. — Les juridictions spéciales..... 16

§ 1. *Les commissions pour les impôts directs*..... 16

§ 2. *Les offices d'assurances sociales*..... 19

CHAPITRE II. — La valeur de cette organisation..... 25

§ 1. *Défaut de voie de droit générale permettant d'obtenir l'annulation d'actes administratifs illégaux*..... 27

§ 2. *Absence de juridiction administrative de droit commun*.. 30

§ 3. *Confusion entre l'administration active et la juridiction administrative*..... 35

CHAPITRE III. — Les critiques et les projets de réforme..... 40

DEUXIÈME PARTIE. — LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ALSACE ET DE LORRAINE..... 47

TITRE I. — **L'organisation**..... 48

CHAPITRE I. — Sa création..... 48

CHAPITRE II. — Son régime intérieur..... 55

Pages.

TITRE II. — **La compétence**..... 59

CHAPITRE I. — Attributions administratives..... 63

Section I. — Redditions de comptes des comptables..... 63

Section II. — Autorisations de plaider..... 64

CHAPITRE II. — Attributions contentieuses..... 66

Section I. — Élections..... 67

Section II. — Cultes..... 76

Section III. — Contributions directes..... 78

Section IV. — Contributions indirectes..... 93

Section V. — Travaux publics..... 99

Section VI. — Contraventions de voirie..... 106

Section VII. — Voirie, hygiène et salubrité publiques..... 109

Section VIII. — Législation du travail..... 111

Section IX. — Assistance publique..... 124

Section X. — Questions communales..... 130

Section XI. — Divers..... 144

TITRE III. — **La procédure et les voies de recours**..... 149

CHAPITRE I. — La procédure..... 149

CHAPITRE II. — Les voies de recours..... 151

Section I. — L'appel..... 152

Section II. — La cassation..... 153

CONCLUSION..... 155

TABLE CHRONOLOGIQUE DES TEXTES CITÉS..... 159

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE. — 1933.

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
BAR-LE-DUC